

Nº 41
Primer trimestre 2025

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 41. Marzo 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

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.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.



D. Jordi Gimeno Beviá

Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción.....	11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LOS LÍMITES A LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA; EN PARTICULAR, LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS SECRETOS EMPRESARIALES	
D. Enrique Soler Santos.....	15
SEÑOR-IA, SU ALGORITMO ME HA CONDENADO INJUSTAMENTE	
D ^a Esther Molina Castañer.	65
OTRA VEZ A VUELTAS CON EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO	
D ^a Idoia Tajadura Tejada.....	113
LOS PLANES DE INSPECCIÓN Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	
D ^a Carmen Martín Fernández.....	165



LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE
RIESGOS LABORALES: ANÁLISIS DE IMPLANTACIÓN EN
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

D. Fernando Blanco Silva211

EL SUICIDIO COMO ACCIDENTE DE TRABAJO: REVISIÓN
JURISPRUDENCIAL Y PERSPECTIVA CRÍTICA

D. Nicolás Martínez Ibáñez.....241

LA OBLIGACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE
RESIDIR EN EL MUNICIPIO DONDE TRABAJAN

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

D^a Mirian Sánchez Pérez.....305

LA REFINANCIACIÓN DE EMPRESAS

D^a Cristina Arenas Gil.....337

BASES DE PUBLICACIÓN391



EDITORIAL

En el número 41 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D. Enrique Soler Santos con el artículo que lleva por título "Los límites a la transparencia en la contratación pública; en particular, la confidencialidad de los secretos empresariales".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Esther Molina Castañer, con el artículo que lleva por título "Señor IA, su algoritmo me ha condenado injustamente". La autora analiza como el uso de sistemas dotados de IA que adopta decisiones de forma autónoma lleva a plantearse muchas dudas sobre la asunción de la responsabilidad por los daños generados por dichas acciones.

A continuación, D^a Idoia Tajadura Tejada realiza un estudio brillante sobre la controvertida cuestión del control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno, en el trabajo "Otra vez a vueltas con el control judicial de los actos políticos del gobierno"

D^a. Carmen Martín Fernández aborda bajo el título "Los planes de inspección y la inteligencia artificial" un



interesante trabajo sobre el plan y procedimiento de inspección que ostenta la Administración y como la IA como tecnología disruptiva puede coadyuvar en este cometido.

A continuación, D. Fernando Blanco Silva aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal "La aplicación de la normativa en prevención de riesgos laborales: análisis de implantación en las administraciones públicas"

D. Nicolás Martínez Ibáñez con el artículo "El suicidio como accidente de trabajo: revisión jurisprudencial y perspectiva crítica" aborda las particularidades que ha supuesto y todavía supone la autolisis como contingencia profesional.

Los autores Leopoldo J. Gómez Zamora y Mirian Sánchez Pérez analizan con brillantez un interesante tema como es la obligación de los funcionarios públicos de residir en el municipio donde trabajan.

La sección nacional se cierra con la obra de D^a Cristina Arenas Gil con la obra "La refinanciación de empresas" La autora analiza el proceso de refinanciación empresarial desde el momento en el que se detectan indicadores de alarma hasta que culmina el proceso de refinanciación de una empresa

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 41

Marzo 2025



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LOS PLANES DE INSPECCIÓN Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL¹

D^a Carmen Martín Fernández

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo
(acreditada a Profesora Contratada Doctora por la ANECA)
Universidad de Córdoba

Resumen: La Administración goza de potestad inspectora para vigilar que los particulares cumplen sus deberes, pero es incapaz de inspeccionar a todos. Su falta de medios le obliga a elegir qué sujetos o qué actividades van a ser los que finalmente padezcan la inspección. Parecería lógico que el parámetro que guiara

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía ProyExcel_00903 y del Proyecto PID2022-138118NB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación y ha sido fruto de las comunicaciones que defendí en el XVIII Congreso de la AEPDA y en el Seminario de Teoría y Método celebrado en la UAM el 24 de noviembre de 2023. Ambas comunicaciones fueron publicadas y este trabajo representa una reelaboración derivada de la fusión de ambas aportaciones.



la decisión administrativa fuera el potencial defraudador de los individuos. Por eso, algunas normas prevén la realización de mapas o perfiles de riesgo. La inteligencia artificial ha adquirido en este sentido un papel muy relevante: los algoritmos permiten predecir cuáles serán los sectores o los sujetos más proclives al fraude o al incumplimiento. No son pocos, sin embargo, los problemas jurídicos que el recurso a esta técnica suscita. En este trabajo se pretenden poner de manifiesto junto con algunas posibles soluciones.

Palabras clave: inteligencia artificial, algoritmos, inspección administrativa, perfiles de riesgo.

Abstract: The Public Administration has inspection powers to ensure that individuals comply with their duties, but it is unable to inspect everyone. Its lack of means forces it to choose which subjects or which activities will ultimately be subject to inspection. It would seem logical that the parameter guiding the administrative decision should be the potential of individuals to defraud. For this reason, some rules provide for risk mapping or profiling. Artificial intelligence has acquired a very important role in this respect: algorithms make it possible to predict which sectors or individuals are most prone to fraud or non-compliance. However, the legal problems raised by the use of this technique are not few. This paper aims to highlight them, together with some possible solutions.

Keywords: artificial intelligence, algorithms, administrative inspection, risk profiling.



Sumario: I. LA PLANIFICACIÓN DE LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA. 1. *Utilidad de los planes de inspección.* A) *Los planes de inspección como ejercicio de la potestad de autoorganización.* B) *Los planes de inspección como vía para reducir la discrecionalidad inspectora.* C) *Los planes de inspección como fundamento para la motivación de las decisiones discrecionales de inspección.* 2. *La naturaleza jurídica de los planes de inspección.* 3. *El contenido de los planes de inspección; especial referencia a los perfiles o mapas de riesgo.* 4. *La publicidad de los planes de inspección.* 5. *El control de los planes de inspección.* II. EL RECURSO A LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA PLANIFICAR LA INSPECCIÓN. 1. *El tratamiento de información masiva para la elaboración de los perfiles de riesgo y los inconvenientes que representa; especial referencia al peligro de perpetuar los sesgos.* 2. *La publicidad de los algoritmos empleados para la confección de los perfiles de riesgo.* 3. *La necesidad de motivar las decisiones basadas en algoritmos.* 4. *El control de las decisiones basadas en algoritmos.* III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA PLANIFICACIÓN DE LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA

En ocasiones, la Administración ejerce sus potestades sin tramitar ningún procedimiento (García-Andrade Gómez, 2021: 44). La inspección administrativa es ejemplo paradigmático. Son muchos los indicios que llevan a concluir que la inspección administrativa no supone la tramitación de un procedimiento administrativo. Piénsese, simplemente, que las inspecciones no finalizan



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

con una resolución administrativa (como es lo habitual en los procedimientos administrativos) y que en ocasiones pueden incluso realizarse sin previo aviso y sin la presencia y participación de los interesados.

Cosa distinta es que durante el ejercicio de la potestad inspectora se exijan más o menos requisitos formales (necesidad de previo aviso o motivación del inicio de la inspección, por ejemplo) o que las leyes sectoriales *procedimentalicen* esta actividad (la LGT habla de «procedimiento de inspección» y, conforme a ello, somete a la inspección a muchas de las reglas y principios del procedimiento administrativo propiamente dicho). En todo caso, la inspección constituye pura actividad material de la Administración; lo demás son excepciones legales (Rebollo Puig: 2013: 75) que derivan de la «evolución cada vez más acusadamente formalista» del Derecho Administrativo (García-Andrade Gómez, 2021: 43).

A este carácter generalmente material, se une su connotación limitativa. La inspección es la parte de la actividad administrativa de limitación que está destinada a comprobar si los sujetos cumplen con los deberes impuestos para garantizar los intereses generales. Dado que se trata de una actividad de limitación, rige aquí el principio de legalidad en su máxima expresión, por lo que la Administración solo podrá inspeccionar cuando una Ley se lo reconozca. En el art. 4.2 LRJSP puede encontrarse una habilitación general en este sentido:

«Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias».

Su correlato, el deber de los particulares de colaborar con la Administración, está previsto, con carácter general, en el art. 18.1 LPAC:

«Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias...».

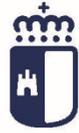
La cuestión es: ¿a quién inspecciona la Administración? Es un hecho indiscutible que no puede inspeccionar a todos los particulares ni el cumplimiento de todas las obligaciones legales o reglamentarias que recaen sobre ellos. Dada su incapacidad y falta de medios, a la Administración no le queda más remedio que seleccionar, esto es, decidir de entre millones de individuos (todos potenciales incumplidores de la legalidad) quiénes serán objeto de inspección. Entra en juego, de esta forma, la discrecionalidad de la Administración y, con ella, aparece «la sombra perenne de la arbitrariedad» (Aguallo Avilés, 1994: 27).

En este sentido, la planificación puede ser una buena aliada para garantizar que la decisión administrativa



discrecional no incurra en tal exceso². Ello porque la planificación, aunque discrecional, se ha revelado como un medio idóneo para evitar que la toma de decisiones administrativas pueda responder a intereses particulares. El procedimiento planificador suele constar de las siguientes etapas: obtención y tratamiento de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), fijación de objetivos y determinación de los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas (Rodríguez de Santiago, 2023: 20). Esa ponderación entre alternativas conlleva un juicio administrativo de valor (discrecionalidad). Como resultado de la planificación, surge el plan (Rodríguez de Santiago, 2022: 9). Introduciendo la elaboración de los planes antes de la toma de decisiones discrecionales

² Explica Vaquer que la potestad de planificación es típicamente discrecional, «ya que su ejercicio requiere unos juicios de diagnóstico de la realidad y de ponderación entre diversos intereses para la fijación de fines y la organización de medios» (2023: 456). Ya lo advirtió Martín-Retortillo, afirmando que la realización de un plan es siempre resultado de «la justa ponderación de necesidades y medios» (1966: 46). Es decir, la Administración para elaborar un plan tiene que llevar a cabo un diagnóstico de la realidad y, con base a ello, determinar los objetivos a alcanzar con una determinada política pública, así como las medidas a adoptar en cada caso para conseguirlos. Normalmente, para tomar esas decisiones, la Administración dispondrá de discrecionalidad y podrá elegir una o varias opciones jurídicas entre muchas posibles y legales. Planificar significa, por tanto, considerar y sopesar alternativas. Se trata, a juicio de Parejo, de un «instrumento en cuya utilización se dispone de un muy amplio margen de libertad para la concreción de fines y objetivos y la determinación de medios o medidas para su realización» (2020b: 25).



concretas se realiza «una suerte de motivación-planificación inicial» (Sánchez García, 2019: 117) que reduce la discrecionalidad de que dispondrá la Administración en el futuro. La Administración quedará, así, *autovinculada* a lo que decidió discrecionalmente en un momento anterior (Parejo Alfonso, 2020a: 148).

Veamos todo esto con un poco más de detenimiento.

1. Utilidad de la planificación de la inspección

A) Los planes de inspección como ejercicio de la potestad de autoorganización

Los medios humanos y materiales de que dispone la Administración son limitados. Por eso, la eficacia de la actuación inspectora exige su previa programación. La decisión discrecional que representa la planificación «permite incluir criterios de oportunidad y establecer prioridades y estrategias para aplicar con la máxima eficiencia recursos limitados» (Rebollo Puig, 2013: 106). Hay que distribuir los medios disponibles de forma que «los agentes del sector noten la presencia inspectora» (Fernández Ramos, 2002: 333). Solo así desplegará la inspección su función de prevención general.

La programación de las actuaciones inspectoras «no es más que un simple plan de trabajo, un instrumento de organización interna» (Aguallo Avilés, 1994: 29). Los planes racionalizan las tareas inspectoras, organizan, programan y distribuyen las actuaciones a desarrollar por los equipos de inspección. En este sentido, puede decirse que los planes de inspección hacen las veces de una especie de autorización general que dicta el órgano



superior y que habilita a sus órganos subordinados a actuar (a inspeccionar).

B) Los planes de inspección como vía para reducir la discrecionalidad inspectora

Los planes de inspección contribuyen a reducir la discrecionalidad de que dispone la Administración inspectora³. En puridad, la discrecionalidad inspectora podría plantearse en dos vertientes: el ejercicio en sí de la inspección y en el ámbito de su ejercicio.

Con relación al ejercicio general de la inspección, cabe partir de que «la Administración tiene un deber genérico de inspeccionar aquellas actividades para las que las leyes le han otorgado potestades de inspección y de reacción ante incumplimientos» (Rebollo Puig, 2013: 105). Parece, por tanto, que no hay discrecionalidad alguna en la decisión de si inspeccionar o no: la Administración está obligada a hacerlo.

Reconocido, no obstante, ese deber genérico de inspeccionar, hay que recordar que la Administración no puede inspeccionar a todos y a todo de forma permanente. Surge, entonces, la necesidad de que la Administración determine a quién o a qué inspeccionar, así como la periodicidad de las inspecciones. Surge, de esta forma, la necesidad de que la Administración ejerza su discrecionalidad: tendrá que elegir de entre muchas

³ Desde el principio, lo admitió el TS. En su sentencia de 22 de enero de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:12574) reconoció que los planes de inspección (en el caso se trataba de los tributarios) responden «a la necesidad de una actuación ordenada de la Inspección que, al propio tiempo, sea garantía de los contribuyentes frente a posibles acciones discriminatorias».



soluciones posibles, todas ellas legales (pues, *a priori*, todas las actividades y todos los sujetos sometidos a obligaciones legales o reglamentarias podrían ser inspeccionados), las más coherentes con los principios generales del Derecho y las que más contribuyan a la garantía de los intereses públicos.

No obstante, como sabemos, la discrecionalidad administrativa no es ilimitada. Sus límites vienen constituidos por la interdicción de la arbitrariedad y de la desviación de poder y por el respeto a los principios generales del Derecho. Respecto a estos últimos, nos interesan particularmente ahora los principios de igualdad y de proporcionalidad. En este sentido, la Administración no podrá incurrir en discriminación a la hora de seleccionar los sujetos a inspeccionar y tendrá que determinar las actividades a inspeccionar en función del riesgo de incumplimiento presente en cada sector. A mayor riesgo, el principio de proporcionalidad admitiría inspecciones más frecuentes. Como expresa Rebollo, «lo que conviene es disminuir parcial y prudentemente la discrecionalidad para evitar que sea fuente de abusos y de ineficacia» (2013: 107). La cuestión es cómo hacerlo.

Una primera posibilidad pasaría por introducir mecanismos de decisión totalmente aleatorios. El sorteo eliminaría por completo la discrecionalidad administrativa y con ella, todo posible ápice de arbitrariedad y de discriminación.

Otra opción pasa por recurrir a los planes de inspección. La planificación administrativa se ha convertido, de un tiempo a esta parte, en un instrumento útil para reducir,



con carácter general, la discrecionalidad administrativa⁴. De hecho, en muchos sectores los planes son instrumentos preceptivos⁵.

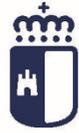
⁴ Esta otra faceta de los planes, como herramienta para reducir la discrecionalidad, no creo que nos tenga que hacer cambiar de opinión sobre su naturaleza jurídica, pero sí que habremos de tenerla en cuenta para determinar cuál debe ser su régimen de publicidad y de control. Lo analizaré más adelante.

⁵ Dice la LGT en su art. 116: «La Administración tributaria elaborará anualmente un Plan de control tributario que tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen».

Lo mismo disponen la mayoría de las leyes medioambientales. Por ejemplo, el art. 95.1 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi establece: «Las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán periódicamente planes de inspección ambiental...».

También las leyes turísticas suelen contener previsiones similares. Art. 67.1 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía: «El ejercicio de las actuaciones inspectoras se ordenará mediante los correspondientes Planes de Inspección Programada que se aprueben mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo».

Incluso con carácter general, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que ha traspuesto la Directiva de Servicios al ordenamiento español, ha impuesto a las Administraciones en su art. 20 d) que impulsen inspecciones administrativas y controles periódicos, así como el diseño y reforzamiento de planes de inspección, en todos aquellos ámbitos afectados por la ausencia de controles previos. Y algo similar dispone el art. 84 ter LRBRL respecto a las entidades locales.



La planificación o programación reconduce la actividad inspectora a criterios objetivos y racionales, garantizando así el respeto al principio de igualdad y evitando actuaciones discriminatorias (Fernández Ramos, 2002: 224 y Pizarro Nevado, 2020: 712). Los planes de inspección, que suelen guiarse por una serie de criterios generales que pueden publicarse para otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos, sirven para que la Administración tome una primera decisión discrecional y ello, a su vez, reduce la discrecionalidad de que la Administración dispondrá en el futuro para decidir concretamente a qué sujetos inspeccionar. En palabras de Aguillo, el plan «no sería otra cosa que un ejercicio de graciosa autolimitación de la Administración» (1994: 30). A decir verdad, como explica Rebollo, los planes, más que reducir la discrecionalidad, la adelantan a una fase anterior y, con ello, la racionalizan (2013: 108). Se evitarían, para empezar, las posibles corruptelas consistentes en no dar una determinada orden de inspección para ocultar algún incumplimiento (Nieto García, 1997: 231). Si el plan aconseja inspeccionar, hay que inspeccionar.

Ahora bien, la existencia del plan de inspección no elimina del todo la discrecionalidad. No solo porque suele ser la Administración la que elabora el plan, sino, sobre todo, porque la Administración puede llevar a cabo actuaciones inspectoras fuera del plan⁶. Es legítimo e,

⁶ De hecho, hay planes que se denominan de “inspección programada” para dar a entender que será posible también la inspección no programada o *extraplan*. Es el caso, por ejemplo, del Plan de Inspección *programada* en materia de turismo para el año 2023 aprobado por la Consejería de

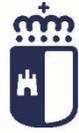


incluso, conveniente que sea así. Por eso, la mayor parte de normas que prevén la planificación, e incluso los propios planes, establecen la posibilidad de que los inspectores lleven a cabo actuaciones *extra plan*⁷ y, a veces, hasta las dotan de prioridad respecto a las actuaciones programadas⁸. Conforme a ello, las normas

Turismo, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía (orden de 27 de diciembre de 2022). También algunas normas declaran que los planes son meramente orientativos. Es el caso del art. 47.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo: «Las actuaciones inspectoras del Servicio Ejecutivo de la Comisión y, en caso de convenio, las de los órganos supervisores de las entidades financieras, serán objeto de un plan anual orientativo que aprobará la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, sin perjuicio de que por el Comité Permanente pueda acordarse motivadamente la realización de actuaciones inspectoras adicionales...».

⁷ La resolución de 20 de septiembre de 2023, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Protección de Datos en el Sector Público Andaluz 2023-2025 señala que tal plan «no limitará los poderes de investigación y correctivos que el artículo 58 del RGPD atribuye al Consejo, que siempre podrá realizar actuaciones de oficio así como las que deriven de la presentación de reclamaciones o de las notificaciones de brechas de seguridad de datos personales» (artículo Segundo, apartado 3).

⁸ Es el caso del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Su art. 31.2 establece: «En el desarrollo temporal de actuaciones, la Inspección Provincial dará preferencia a las originadas por accidentes de trabajo o denuncias relativas a



suelen clasificar las inspecciones en periódicas o circunstanciales, rutinarias o no rutinarias, ordinarias o extraordinarias, en función de si se realizan en cumplimiento de un plan o programa de inspección o, por el contrario, se llevan a cabo como consecuencia de denuncias, renovación de autorizaciones o permisos o la producción de accidentes (Fernández Ramos, 2002: 331).

C) Los planes de inspección como fundamento para la motivación de las decisiones discrecionales de inspección

Para controlar si la Administración ha respetado los límites de su discrecionalidad, se le exige que motive sus decisiones. El art. 35.1 i) LPAC impone la motivación de «Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales». Aunque el precepto hace referencia a la motivación de los «actos», habría que entender, analógicamente, que también hay que motivar las actuaciones materiales discrecionales. Por ejemplo, un inspector no tendría solo que motivar las concretas órdenes o requerimientos escritos (actos administrativos expresos) dirigidos a un administrado solicitándole una determinada información, sino que tendría también que motivar (o estar en condiciones de motivar) sus visitas de inspección y las actuaciones materiales que se llevan a cabo durante dichas visitas, incluidas las órdenes

riesgos graves e inminentes, las derivadas de órdenes de servicio a las que se confiera carácter urgente y las que correspondan a la programación y objetivos establecidos para la correspondiente Inspección Provincial o unidad especializada por la respectiva autoridad».



verbales (actuación material y actos administrativos tácitos o no procedimentales).

La existencia de un plan de inspección facilita mucho esta tarea: muchas veces bastará con que la Administración se remita a lo aconsejado por el plan de inspección⁹.

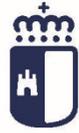
Más necesaria y compleja será la motivación cuando la Administración decida realizar inspecciones fuera del plan. Habría que expresar las causas que han aconsejado la realización de esa inspección que *a priori* no procedía conforme a lo inicialmente planeado. Por eso, la mayoría de las normas supeditan esta iniciativa de los actuarios a la orden escrita y motivada de su inspector jefe (Montoya López, 2007: 149).

2. La naturaleza jurídica de los planes de inspección

Los planes de inspección son, por lo general, normas internas, pues establecen una serie de criterios que estarán vigentes durante un determinado período de tiempo para ilustrar cómo debe ser durante el mismo la actuación de la Administración. A mi juicio, encajan en la categoría de "instrucciones u órdenes de servicio".

Las instrucciones u órdenes de servicio se subsumen en la categoría más general de *soft law*. Las manifestaciones administrativas que forman parte de tal categoría «tienen en común que cumplen la función principal de proporcionar al órgano administrativo que

⁹ SSTs de 18 de noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:7592) y de 30 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5394), entre otras.



aplica el Derecho criterios adicionales con los que se completan márgenes de indeterminación normativa» (Rodríguez de Santiago, 2021: 157). Su finalidad es contribuir a la toma de decisiones administrativas discrecionales y, para ello, aportan criterios que, junto a los normativos, habrán de ser considerados para la adopción de decisiones concretas.

Las instrucciones no son reglamentos, por lo que no son fuente del Derecho, aunque, como sabemos, puede tener «una eficaz fuerza directiva» (Rodríguez de Santiago, 2021: 15), ya que vinculan a los órganos administrativos a los que se dirigen, que podrían incluso ser sancionados disciplinariamente si se apartaran de sus previsiones.

El Tribunal Supremo viene estableciendo que la diferencia fundamental entre las instrucciones u órdenes de servicio (normas internas) y los reglamentos es que las primeras «no pretenden innovar el ordenamiento jurídico regulando la conducta de los ciudadanos, sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes del órgano que las dicta (...), solo a ellos vinculan por su relación jerárquica, de forma que su incumplimiento solo tiene trascendencia en el ámbito doméstico, pues puede acarrear la responsabilidad disciplinaria del funcionario, pero no tiene repercusión alguna en la validez del acto administrativo que se dicte»¹⁰. Si se aprueba una instrucción con otras pretensiones, es decir, con un contenido que excede «de la mera relación jerárquica en el ámbito interno de la Administración» y que innova el ordenamiento jurídico, regulando conductas que afectan a terceros, habrá que

¹⁰ STS de 26 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:215).



concluir que lo que se ha aprobado es un reglamento, con independencia de su *nomen iuris*¹¹.

Como digo, a mi parecer, los planes de inspección son instrucciones u órdenes de servicio, dictadas en ejercicio de la potestad de autoorganización inherente a toda Administración, pues son aprobados por los órganos superiores con competencia en materia de inspección para orientar la conducta de sus subordinados. Con los planes de inspección, los órganos superiores con competencia inspectora fijan las premisas de futuras decisiones, las racionalizan y favorecen, con ello, el tratamiento igual y objetivo de los ciudadanos por parte de sus órganos inferiores, que serán los encargados de ejercitar esa competencia inspectora. Cumplen, así, con la función que el art. 6.1 LJRSP encomienda a las instrucciones: «Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio». Lo entiende así también el Tribunal Supremo, que expresamente ha declarado en alguna ocasión que los planes de inspección son meras normas internas de carácter organizativo¹². Por eso los planes pueden ser aprobados por órganos que carecen de competencia para aprobar reglamentos y no tienen que seguir el procedimiento de creación de estas normas administrativas.

La atribución de esta naturaleza jurídica no impide reconocer que los planes de inspección pueden resultar

¹¹ STS de 19 de diciembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4565). Sobre esto, vid. HUERGO LORA (2024).

¹² STS de 29 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1654).



relevantes para otros sujetos ajenos a la esfera organizativa de la Administración. De hecho, los planes de inspección pueden afectar claramente a los particulares en cuanto sufran las actuaciones inspectoras realizadas conforme a ellos, puede que su vulneración sea considerada un indicio de discriminación o de arbitrariedad, etc. (Rebollo Puig, 2023: 219). Nada de ello altera su naturaleza jurídica: siguen siendo instrucciones internas, aunque algunos de sus efectos puedan exceder del ámbito doméstico típico de estas actuaciones administrativas. Lo ha reconocido el Tribunal Supremo:

«Las meras instrucciones (...) con fundamento en la potestad de autoorganización que es inherente a toda Administración Pública (...) se reservan para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración, haciendo abstracción de la sujeción general de la ciudadanía a la potestad reglamentaria, aunque ciertamente esas órdenes internas tengan vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos»¹³.

Veremos las consecuencias que puede conllevar esto último en los siguientes epígrafes.

¹³ STS de 19 de diciembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4565).



3. El contenido de los planes de inspección; especial referencia a los perfiles o mapas de riesgo

El contenido de los planes de inspección varía en función del sector, de su complejidad y de las necesidades de cada ámbito y de cada momento. No obstante, de la consulta de los planes de inspección y de los criterios generales que se encuentran publicados puede concluirse que su contenido suele ser el siguiente:

- Diagnóstico de la situación.
- Objetivos del plan y, en su caso, líneas prioritarias de intervención.
- Posibles programas de desarrollo del plan.
- Medidas a adoptar, es decir, actuaciones inspectoras que se van a llevar a cabo.
- Destinatarios del plan: qué sectores, qué actividades, qué sujetos y qué obligaciones van a ser inspeccionados.
- Área geográfica del plan.
- Duración o vigencia del plan.
- Evaluación del plan¹⁴.

Durante todo el procedimiento de elaboración del plan la Administración tiene que tomar decisiones discrecionales. Especial relevancia reviste la decisión relativa a los sujetos o actividades que serán inspeccionados. De esa decisión dependerá quiénes serán los sujetos que finalmente padezcan la limitación que supone la inspección.

¹⁴ La evaluación es un aspecto inherente a la programación. Por eso, algunas normas ordenan la elaboración de memorias sobre el grado de ejecución de los planes y programas.



Para tomar esas decisiones, la Administración puede estar orientada por una serie de criterios de selección y líneas de acción prioritarias definidos por el legislador¹⁵. Tales criterios, de existir, son «las grandes coordenadas conforme a las cuales la Administración, mediante la Inspección (...), con un mayor o menor margen de maniobra, habrá de concretar sobre qué sujeto o categoría de sujetos recaerá la comprobación e investigación» (Aguallo, 1994: 71).

Con esos criterios generales o sin ellos, la Administración ha de decidir en qué sector o en qué sujetos concentrar sus esfuerzos. En su juicio ponderativo, parecería lógico que el parámetro que guiara la decisión final fuera el potencial defraudador de los individuos (Aguallo Avilés, 1994: 103). Es decir, creo que con carácter general hay que aceptar que las actuaciones inspectoras «se acometen sin que ni siquiera exista una sospecha de incumplimiento sino para vigilar en general la

¹⁵ Ocurre, claramente, en el ámbito tributario (art. 116 LGT). En algún sector, quizás no se aprueben de forma clara y expresa esos criterios generales, pero sí que puede el legislador determinar prioridades para la inspección. Por ejemplo, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía dispone en su art. 63 a) que es función de la inspección de turismo «La comprobación y control del cumplimiento de la normativa vigente en materia de turismo, especialmente la persecución de las actividades clandestinas». Cuando la ley regula la planificación de la inspección (art. 67) no establece nada similar a unos criterios generales, pero puede entenderse que la Administración andaluza, a la hora de confeccionar sus planes de inspección, debe partir del objetivo prioritario consistente en perseguir las actividades clandestinas.



observancia de las normas» (Rebollo Puig, 2013: 71); pero, para determinar de entre todos los posibles sujetos a inspeccionar quiénes van a ser finalmente los inspeccionados, parece lógico y proporcionado optar por incluir en la muestra a los más proclives al fraude. Precisamente por eso, algunas normas prevén la realización de un mapa de riesgos que ayude a la Administración a decidir a quién inspeccionar. Los mapas de riesgos permiten una detección más precisa de los incumplimientos y una utilización más eficiente de los recursos.

Para su elaboración, es necesario contar con información veraz y exhaustiva. Es la Administración la que tiene que determinar qué criterios van a guiar esa recopilación de datos. Una vez recabada la información, procede tratarla. Normalmente, ese tratamiento se realiza con herramientas tecnológicas, que ayudan a determinar en qué sectores hay más riesgo de ilegalidad. Lo analizaré en epígrafes posteriores. Ahora solo me interesa señalar que el procesamiento de los datos, sea manual o tecnológico, no conlleva discrecionalidad. Más bien, supone la realización de una interpretación del "riesgo". El "riesgo" es un concepto jurídico indeterminado y, para su determinación, decía García de Enterría, la Administración no puede utilizar su discrecionalidad. O se produce el riesgo, o no se produce, *tertium non datur* (1962: 172). Se trataría, en su caso, de discrecionalidad técnica, pues consistiría en interpretar un concepto jurídico indeterminado sobre la base de unos criterios técnicos y profesionales y basándose en un saber profesional y científico.



La elaboración de estos mapas o perfiles de riesgo conlleva una gran reducción del margen de apreciación de la Administración: tendrá que indagar a los sujetos que forman parte de los mismos. Fuera de esos grupos de riesgo, donde la existencia de ilegalidades no aparece tan claramente, el deber de inspeccionar de la Administración se difumina. Surge, entonces, la posibilidad de que la Administración decida practicar nuevas inspecciones *extra plan* y, con ella, nuevamente, la discrecionalidad y la necesidad de motivar sus decisiones.

4. La publicidad de los planes de inspección

Si aceptamos que los planes de inspección son instrucciones de servicio, hay que aceptar, con carácter general, su privacidad. Esto, además, es lo más coherente con la finalidad de la inspección, que es descubrir ilegalidades. Siempre se ha aceptado que la inspección conjugue la certeza de su producción (para el fin de prevención general) con la imprevisibilidad del momento en que se materializará su ejercicio (para asegurar la eficacia de la actuación inspectora). En definitiva, parece lógico aceptar, con carácter general, el carácter secreto de los planes de inspección¹⁶.

¹⁶ Algunas normas prevén expresamente el carácter secreto de los planes de inspección. Es lo que hace, por ejemplo, el art. 170.7 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos: «Los planes de inspección, los medios informáticos de tratamiento de información y los demás sistemas de selección de los obligados tributarios que



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

A pesar de todo, la publicidad de los planes de inspección es posible, sobre todo, teniendo en cuenta el derecho de los ciudadanos a la transparencia de la actuación administrativa. Ello, además, casa con lo previsto para las instrucciones en el art. 6 LRJSP: su publicación es posible cuando se considere conveniente.

Quizás, incluso, podría entenderse que esta publicidad es necesaria, dada la repercusión de los planes de inspección sobre los sujetos inspeccionados. Explica Vaquer que este tipo de planes, pese a su carácter interno, «pueden desplegar cierta eficacia *ad extra*» (2023: 452). En este sentido, Aguallo se mostraba un firme defensor de la necesaria publicidad de los planes de inspección (en el ámbito tributario, que tiene más mérito). Decía:

«si los planes tienen alcance sobre la esfera jurídica de los administrados, resulta evidente que éstos deben estar en situación de poder controlar ante los órganos jurisdiccionales la conformidad de la actuación inspectora –tanto en la elección de los criterios como en la ejecución del plan– al fin que la justifica, impidiendo un eventual “exceso de poder”, y a los principios de igualdad, no arbitrariedad y proporcionalidad» (1994: 122).

Ante tal panorama, para decidir si procede publicar los planes o no, habría que poner en una balanza todos los

vayan a ser objeto de actuaciones inspectoras tendrán carácter reservado, no serán objeto de publicidad o de comunicación ni se pondrán de manifiesto a los obligados tributarios ni a órganos ajenos a la aplicación de los tributos».



intereses en juego. Fundamentalmente, son tres los intereses generales que se encuentran en tensión: por un lado, la eficacia de la actuación inspectora, que puede aconsejar en algunos casos la privacidad de los planes, y, por otro lado, la transparencia de la actuación administrativa y la seguridad jurídica de los ciudadanos, que exigen una cierta publicidad. A mi entender, la solución a este conflicto de intereses pasaría por acoger la solución de Fernández Ramos:

«en términos generales parece exigible la publicidad de los criterios generales que debe respetar la Administración a la hora de programar sus actuaciones. En cambio, parece razonable mantener la confidencialidad de las informaciones referentes a los métodos de trabajo de los inspectores y a los límites de intervención de los servicios, cuya publicidad perjudicaría la investigación de los servicios de inspección» (2002: 340).

De esta forma, la publicación de los criterios generales que van a orientar la planificación otorga seguridad jurídica a los ciudadanos y permite que la potestad inspectora cumpla con su función de prevención general; mientras que los concretos planes mantendrían su carácter reservado y, con ello, se garantizaría la finalidad última de la inspección administrativa, que es detectar las ilegalidades.

No creo que, como sostuvo Aguallo (1994: 188), la privacidad de los planes de inspección impida el control de la actuación inspectora ni de su sometimiento a la Ley y al Derecho. Entre otras cosas porque una cosa es la



publicidad del plan y otra su posible accesibilidad. Cuando haya un ciudadano que acredite un derecho subjetivo o un interés legítimo para acceder al contenido del plan, habrá que poner en la balanza, no solo la transparencia pública y la seguridad jurídica, sino también ese concreto derecho o interés, que tendrá un peso adicional y quizás decisivo para que la balanza se incline a su favor en detrimento de la eficacia administrativa. En estos casos puede que proceda otorgar un acceso parcial al plan, en la medida necesaria para que el sujeto pueda comprobar si la decisión de la Administración fue legal o arbitraria.

5. El control de los planes de inspección

Si consideramos que los planes de inspección son instrucciones de servicio, hay que concluir que, *a priori*, no son recurribles. Fundamentalmente, porque no encajan en el concepto de actividad administrativa impugnabile (art. 25.1 LJCA). De hecho, como sabemos, los concretos planes o programas no se publican. Solo suelen ser objeto de publicación los criterios generales de planificación. Habrá, por tanto, que esperar a que la decisión concreta basada en la planificación y materializada en una resolución o actuación administrativa material vulnere alguna posición jurídica.

Esta es la regla general que viene proclamando el Tribunal Supremo con relación a las instrucciones u órdenes de servicio. Después de mantener que son actos o normas internas sin vinculación para los terceros administrados, sostiene que tales sujetos, ajenos a la esfera organizativa de la Administración, en absoluto quedan sometidos a la interpretación efectuada en la instrucción, pudiendo expresar su disconformidad *a/*



*impugnar los actos de aplicación*¹⁷. Hay que concluir, por tanto, que la corrección jurídica de los criterios contenidos en las instrucciones u órdenes de servicio podrá ser examinada «con ocasión de los actos aplicativos que de los mismos pudieran hacerse, susceptibles de la correspondiente impugnación y de control jurisdiccional»¹⁸. Será cuando la Administración dicte o realice actos de aplicación de la instrucción u orden de servicio «cuando ésta tendrá eficacia *ad extra* e incidirá en los derechos de los ciudadanos, y es, por ello, en la impugnación de tales actos que la acojan en la que podrá cuestionarse su acierto o desacierto»¹⁹.

No obstante, la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos podría aconsejar encontrar alguna vía de impugnación directa de los planes de inspección, al menos, cuando éstos puedan lesionar sus derechos fundamentales. Es lo que, en alguna ocasión, ha mantenido el Tribunal Constitucional para permitir el recurso directo contra las instrucciones u órdenes de servicio, tanto en vía contencioso-administrativa como en sede de amparo constitucional, no solo por parte de los funcionarios destinatarios de las mismas, sino de cualquier ciudadano²⁰.

¹⁷ SSTs de 15 de diciembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4553), de 26 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:215) y de 19 de diciembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4565).

¹⁸ STS de 24 de abril de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1669).

¹⁹ STS de 26 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:215).

²⁰ *Ad exemplum*, SSTC 47/1990, de 20 de marzo, y 150/1994, de 23 de mayo. Sobre este tema, vid. Bacigalupo Saggese, 2005: 565-571 y Moreno Rebato, 1998: 173-178.



II. EL RECURSO A LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA PLANIFICAR LA INSPECCIÓN

1. *El tratamiento de información masiva para la elaboración de los perfiles de riesgo y los inconvenientes que representa; especial referencia al peligro de perpetuar los sesgos*

La *Data Science* destaca por su enorme utilidad para realizar el tratamiento de enormes volúmenes de datos. A través de algoritmos y heurísticas se pueden generalizar comportamientos y realizar inferencias. Es por ello, que estas herramientas están sustituyendo cada vez más al criterio de los inspectores. Como explica Huergo, «la utilización de algoritmos ayuda a objetivar decisiones, desplazando, en todo o en parte, a factores subjetivos que tradicionalmente vienen utilizándose para tomar decisiones» (2021: 82).

Los sistemas de IA son capaces de predecir, mediante fórmulas matemáticas, dónde se concentrará el riesgo de fraude²¹. Precisamente por eso, algunas normas prevén ahora la realización de mapas o perfiles de riesgos que ayuden a la Administración a decidir a quién inspeccionar. Estas predicciones sustituyen al tradicional “ojo crítico” de los inspectores.

²¹ Los sistemas de IA empleados con esta finalidad podrían encajar en la categoría de sistemas de alto riesgo del Reglamento europeo de Inteligencia Artificial (Anexo III, apartado 6).



Para la elaboración de estos mapas de riesgo, es necesario contar con información veraz y exhaustiva²². En general, toda utilización de la IA precisa de un análisis de *big data* (Miranzo Díaz, 2023: 59). Lo relevante es tener en cuenta que es la Administración la que tiene que determinar qué criterios van a guiar la recopilación de datos. Esto no corresponde determinarlo a la IA, sino a los seres humanos que componen los órganos administrativos con competencia para inspeccionar (Cotino Hueso, 2023: 270). Sus decisiones podrían llevar los resultados a direcciones muy diferentes y por eso es especialmente importante ser cautelosos durante la selección del conjunto de datos.

Con datos de mala calidad, la precisión del sistema puede verse afectada y puede incrementarse el riesgo de

²² En España, una de las Administraciones que cuenta con más datos es la Agencia Tributaria. Una fuente de información esencial es el Plan Nacional de Captación de Información que cada año define, impulsa y coordina la Oficina Nacional de Investigación del Fraude. También supone un importante suministro de datos el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE, que continúa avanzando en la mejora de la transparencia y del intercambio de información para fines fiscales. Por eso, la Agencia Tributaria es una de las Administraciones pioneras en la utilización de la IA en nuestro país. La AEAT utiliza la herramienta Hermes, que, a través de algoritmos, permite predecir cuáles serán los sectores donde se concentrará el riesgo de fraude. La herramienta «aprovecha la riqueza de los datos existentes en las bases de la AEAT para producir informes de riesgo estandarizados» (González de Frutos, 2020: 147). En definitiva, Hermes utiliza un modelo predictivo que, con base en datos pasados, permite anticipar dónde se concentrará el fraude en el futuro.



decisiones discriminatorias (Gamero Casado, 2021: 274 y 282). Se suele decir: «*Garbage in, garbage out*», «basura entra, basura sale» (Cotino Hueso, 2023: 271). Consciente de ello, la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (2023/C 23/01) establece en su art. 9 c) como una de las prioridades de la UE en el ámbito de la IA «velar por que los sistemas algorítmicos se basen en conjuntos de datos adecuados para evitar la discriminación y permitir la supervisión humana de todos los resultados que afecten a la seguridad y los derechos fundamentales de las personas». Lo mismo exige el Reglamento europeo de Inteligencia Artificial en su art. 10 con relación a los sistemas de IA de alto riesgo.

Para determinar qué datos serán utilizados, creo que la Administración tiene que hacer dos cosas. En primer lugar, prescindir de los datos que pudieran dar lugar, en momentos posteriores, a discriminación. Sería el caso de la información relativa al sexo, nacionalidad o religión de los administrados. De esta manera, se evitaría la discriminación directa (Soriano Arnanz, 2021: 15). En segundo lugar, renunciar a todas aquellas informaciones personales que, indirectamente, podrían dar lugar a discriminación (Soriano Arnanz, 2021: 19). Imaginemos un sistema de inteligencia artificial que, para determinar el riesgo de defraudación tributaria, utiliza como datos el código postal o el nivel de ingresos del contribuyente. Esta información personal puede ser un proxy de la etnia o la clase social.

Aun desechando este tipo de información, puede suceder que el algoritmo, al basarse en datos pasados, contribuya a perpetuar prejuicios, derivando en



discriminación (Ponce Solé, 2023: 200 y Soriano Arnanz, 2021: 12). Pensemos en los mapas de riesgo confeccionados por la Administración Tributaria: si el sistema parte de que, por ejemplo, los cantantes tienen mayor propensión a defraudar (datos pasados), la Administración los inspecciona más y halla más fraude, lo que retroalimenta la hipótesis de partida. En estos casos será fundamental realizar correcciones en el algoritmo (Huergo Lora, 2021: 81). Una posibilidad residiría en renunciar a aquella información que presenta una baja correlación con el resultado que se está buscando.

No obstante, no hay que llamarse a engaño. Los sesgos siempre han existido. Por ejemplo, la AEAT, de modo consciente o inconsciente, siempre ha discriminado: «Los contribuyentes censados están más controlados que la economía sumergida. Las grandes empresas están más controladas que las medianas, la industria más que la agricultura, los trabajadores por cuenta ajena más que los autónomos, etc.» (González de Frutos, 2020: 156). Lo que ocurre es que como los seres humanos estamos sesgados también lo están los algoritmos que confeccionamos. Como sostuvo O'Neill, «los modelos son opiniones expresadas en forma de matemáticas» (2016: 21). El aspecto positivo es que el sistema de inteligencia artificial hace más visibles los sesgos, cosa que no ocurría cuando era el criterio de los inspectores el que determinaba a quién había que inspeccionar. Entonces era mucho más difícil detectar patrones discriminatorios. No solo eso, la IA aparece como un refuerzo de la igualdad ante la ley: parece que con ella el procedimiento se hace más objetivo y menos vulnerable



a la discrecionalidad del funcionario (García-Herrera Blanco, 2020: 301).

En todo caso, lo importante es evitar este tipo de escenarios indeseables, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los derechos reconocidos en la Carta de los Derechos Digitales es el «derecho a la igualdad y a la no discriminación en el entorno digital» (art. VIII). Para ello, será fundamental el control humano ejercido por el titular del órgano administrativo competente para decidir en cada caso²³. Ese ser humano será el responsable último de la decisión, por mucho que la misma se haya basado en lo aconsejado por un algoritmo, por lo que será el encargado de detectar las disfuncionalidades del sistema y de apartarse del mismo cuando sea necesario. Esto casa con la garantía de supervisión humana que establece el art.14 del Reglamento europeo de Inteligencia Artificial para los sistemas de IA de alto riesgo.

En el ámbito de la inspección, a decir verdad, los problemas son menores, pues no se trata de sistemas automatizados de toma de decisiones, sino que los planes de inspección son un paso previo a la decisión y

²³ Junto a ello, es importante construir un sistema garantista en torno a los algoritmos que pase por su aprobación, certificación y auditoría. Deben existir grupos interdisciplinares de expertos, informáticos y juristas, que verifiquen periódicamente que el funcionamiento de las aplicaciones de IA se ajusta a la norma (Berning Prieto, 2023: 125, Gamero Casado, 2021: 282 y Valero Torrijos, 2019: 91). En este sentido, puede resultar fundamental la labor de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) y del Consejo Asesor de Inteligencia Artificial (CAIA).



la información algorítmica se utiliza como fundamento de esos planes, como plasmación de un mayor conocimiento técnico. Los resultados arrojados por el sistema de IA son una especie de ayuda de carácter técnico a la toma de la decisión, que sigue correspondiendo a un humano. El inspector que detecte que el plan de inspección está sesgado deberá ponerlo de manifiesto para que se realicen las correcciones oportunas y mientras tanto deberá apartarse del mismo y acudir a su criterio científico y profesional para determinar a quién inspeccionar. Hay, por tanto, intermediación humana entre el resultado que arroja el algoritmo y la concreta decisión administrativa.

2. *La publicidad de los algoritmos empleados para la confección de los perfiles de riesgo*

Los algoritmos son una herramienta que, de un tiempo a esta parte, viene utilizando la Administración. En ocasiones la usa como un instrumento auxiliar en la toma de decisiones, en otros casos para instaurar procesos automatizados de selección o incluso de decisión. Es, por eso, que no creo que pueda instaurarse un régimen jurídico único para todos los algoritmos. No creo que pueda mantenerse que los algoritmos son reglamentos (Boix, 2020). Los algoritmos no son todos iguales (Vestri, 2021: 373). Los algoritmos son algoritmos (Huergo, 2020: 64) y dependiendo de para qué se utilicen habrán de regirse por unas reglas o por otras.

En el ámbito concreto de la inspección, por ejemplo, creo que habría que dar publicidad a la propia existencia del sistema de inteligencia artificial con que se han



elaborado los perfiles de riesgo²⁴, así como a los datos de que se ha nutrido, pero manteniendo el carácter secreto del código fuente de los algoritmos (Berning Prieto, 2023: 114 y Gamero Casado, 2021: 282), pues de él depende el resultado final y ya hemos dicho que el concreto plan de inspección debe ser reservado.

No creo que el carácter secreto del código fuente del algoritmo impida el control del sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho. El art. 13.2 f) RGPD exige a la Administración que cuando utilice datos personales para la elaboración de perfiles facilite a los interesados «información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado». Conforme a ello, la AEPD, en su documento “Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción” (2020), aclaró que no hace falta realizar una explicación técnica y detallada del algoritmo, lo que podría ser incluso contraproducente, sino que la Administración explique, con lenguaje natural, en qué consiste el sistema de inteligencia artificial²⁵. Ningún sentido tiene, por tanto, dar

²⁴ Conocer que la Administración está utilizando un sistema de inteligencia artificial para decidir es otro de los derechos que contempla la Carta de Derechos Digitales (art. 13.2).

²⁵ Dice la AEPD: «Cumplir con esta obligación ofreciendo una referencia técnica a la implementación del algoritmo puede ser opaco, confuso, e incluso conducir a la fatiga informativa. Debe facilitarse información que permita entender el comportamiento del tratamiento. Aunque dependerá del tipo de componente IA utilizado, un ejemplo de información que podría tener relevancia de cara al interesado, sería:



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

publicidad o acceso al código fuente. El propio Reglamento europeo de Inteligencia Artificial configura el acceso al código fuente del algoritmo como «la última medida a disposición de las autoridades para analizar la conformidad de un sistema de IA de alto riesgo (y no otros) con los requisitos que impone el Reglamento de IA» (Rodríguez Cembellín, 2025). Lo fundamental será, como veremos en el epígrafe siguiente, que la Administración motive y explique sus actuaciones basadas en algoritmos. Recordemos, con Martín Delgado, que «no necesariamente ha de equipararse

-
- El detalle de los datos empleados para la toma de decisión, más allá de la categoría, y en particular información sobre los plazos de uso de los datos (su antigüedad).
 - La importancia relativa que cada uno de ellos tiene en la toma de decisión.
 - La calidad de los datos de entrenamiento y el tipo de patrones utilizados.
 - Los perfilados realizados y sus implicaciones.
 - Valores de precisión o error según la métrica adecuada para medir la bondad de la inferencia.
 - La existencia o no de supervisión humana cualificada.
 - La referencia a auditorías, especialmente sobre las posibles desviaciones de los resultados de las inferencias, así como la certificación o certificaciones realizadas sobre el sistema de IA. En el caso de sistemas adaptativos o evolutivos, la última auditoría realizada.
 - En el caso de que el sistema IA contenga información de terceros identificables, la prohibición de tratar esa información sin legitimación y de las consecuencias de realizarlo».



transparencia y motivación con apertura total del sistema algorítmico» (2023: 172).

3. La necesidad de motivar las decisiones basadas en algoritmos

El hecho de que el plan de inspección se haya confeccionado mediante herramientas de IA no cambia nada la exigencia de motivación. Explica Martín Delgado que «el uso de sistemas algorítmicos ni libera de la exigencia de motivar ni supone un cambio sustancial en cuanto al contenido de la motivación» (2023: 165). La Administración tendrá que expresar en lenguaje natural qué criterios selectivos se han considerado para elaborar el plan de inspección y los mapas de riesgo y cuál ha sido el resultado, sin tener que explicar el proceso técnico interno para llegar al mismo (Martín Delgado, 2023: 172 y Cotino Hueso, 2023: 296 y 297)²⁶.

El problema surge cuando la Administración basa su decisión en algoritmos de redes neuronales, de caja negra o black box. En estos casos los modelos de

²⁶ Art. 86.1 del Reglamento europeo de Inteligencia Artificial: «Toda persona que se vea afectada por una decisión que el responsable del despliegue adopte basándose en los resultados de salida de un sistema de IA de alto riesgo que figure en el anexo III, con excepción de los sistemas enumerados en su punto 2, y que produzca efectos jurídicos o le afecte considerablemente del mismo modo, de manera que considere que tiene un efecto perjudicial para su salud, su seguridad o sus derechos fundamentales, 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».



regresión empleados son tan complejos que los responsables de las tomas de decisiones pueden tener serias dificultades para interpretar los resultados que arrojan (Huergo Lora, 2021: 85, Gamero Casado, 2021: 274 y Miranzo Díaz, 2023: 67). Esta situación «imposibilita a la Administración justificar el motivo que le ha llevado a adoptar una determinada decisión» (Serrano Antón, 2020: 52). Este riesgo ya lo advirtió el Parlamento Europeo en su Resolución de 16 de febrero de 2017 [2015/2103(INL)]: «ha de ser posible justificar cualquier decisión que se haya adoptado con ayuda de la inteligencia artificial y que pueda tener un impacto significativo sobre la vida de una o varias personas».

Dado que sobre la Administración pesa la obligación de explicar el funcionamiento del sistema de IA que ha utilizado, creo que debe resignarse a utilizar unos modelos de regresión más sencillos, que no supongan la utilización de tecnología *deep learning*, aunque ello suponga una merma de su precisión, pues solo estos modelos arrojarán datos interpretables que hagan posible la motivación de las decisiones administrativas. Hay que recordar que toda decisión administrativa inspectora que no se encuentre debidamente motivada y que sea ajena a toda razón capaz de justificarla sería una decisión arbitraria (Montoya López, 2007: 82). Explica Desdentado Daroca que «lo que caracteriza al acto arbitrario no es solo su disconformidad con el Derecho, sino, también y fundamentalmente, carecer de fundamento alguno» (1997: 153). Es importante, por tanto, que la Administración utilice sistemas de IA cuyos



resultados puedan ser interpretados por ella para que sirvan de fundamento y motivación de sus decisiones²⁷.

No obstante, quizás haya que excepcionar esta regla general cuando se trate de algoritmos que, como los analizados en este trabajo, simplemente indiquen dónde se concentra el riesgo de infracción o de delito, pues en estos supuestos lo relevante es que los algoritmos acierten y ayuden a prevenir la comisión de ilícitos. Además, en la práctica no se exige motivar por qué se inicia una inspección (Hurgo Lora, 2022: 306), así que no tendría sentido hacerlo ahora simplemente porque la decisión de inspeccionar se base en una predicción algorítmica y no en una sospecha o intuición humana.

4. *El control de las decisiones basadas en algoritmos*

Lo sostenido con anterioridad respecto al control de los planes de inspección no se ve alterado por el hecho de que la Administración emplee herramientas de IA para confeccionar los planes de inspección. Como señala Miranzo, lo importante es que la implantación y uso de la inteligencia artificial no mermen las posibilidades de control de los administrados (2023: 143). Por lo tanto, el sistema de IA empleado para la confección de los perfiles de riesgo no será impugnabile autónomamente, sino que habrá que esperar a que exista una concreta decisión administrativa que ponga de manifiesto que tal sistema es ilegal, por el motivo que sea (por ejemplo, porque está sesgado y conlleva actuaciones inspectoras

²⁷ Dice Vestri que «la inteligibilidad de los algoritmos y de las reglas técnicas de los mismos actúa como garantía del derecho de defensa» (2022: 18).



discriminatorias de la Administración). No hay que descartar, no obstante, que un concreto plan de inspección sea susceptible de impugnación autónoma cuando pueda estar vulnerando derechos fundamentales: en ese caso, puede que la impugnación del plan de inspección se fundamente en la ilegalidad del sistema de IA empleado, pero ello no significará que tal sistema sea impugnable en sí mismo.

Por otra parte, la dificultad que encontrará el administrado para combatir las decisiones administrativas basadas en algoritmos no será una novedad, sino un problema clásico: la dificultad de combatir la discrecionalidad técnica de la Administración. De hecho, podría decirse que el sistema de IA contribuye a reducir esta dificultad, pues, como he dicho, el sistema de IA debe ser siempre explicable²⁸, mientras que el funcionamiento del cerebro humano no siempre lo es. En cualquier caso, como sostiene Huergo, «si el juez llega a la conclusión de que los elementos que se le suministran no le permiten saber si “el algoritmo” discrimina o no, o si utiliza parámetros que no deberían tenerse en cuenta en esa decisión administrativa, creo que la respuesta más probable será anular la decisión» (2021: 92).

III. CONCLUSIONES

²⁸ De nuevo aquí resulta fundamental la auditoría del algoritmo y la labor que desarrollarán la AESIA y los demás órganos administrativos que se crearán para controlar la utilización de la IA por el sector público. La ENIA proclama que «Se debe garantizar la trazabilidad de los sistemas de IA. Esto significa garantizar que las decisiones ejecutadas por sistemas algorítmicos puedan ser auditadas, evaluadas y explicadas por las personas responsables».



- 1) Los planes de inspección son planes de actuación que organizan cómo se desenvolverá el ejercicio de la potestad inspectora de la Administración. Son, en este sentido, un instrumento fundamental al servicio de la potestad autoorganizatoria para la distribución de recursos materiales y humanos.
- 2) El procedimiento de planificación en el ámbito de la inspección supone que la Administración inspectora haga uso de su discrecionalidad para determinar qué sujetos, actividades u obligaciones legales serán inspeccionados, a través de qué medios y con qué periodicidad.
- 3) El plan de inspección puede servir a la Administración como fundamento o motivación de sus concretas decisiones inspectoras. Cuando para la redacción del plan de inspección se utilicen herramientas de IA, la Administración tendrá que motivar y explicar con lenguaje natural por qué ha inspeccionado en cada caso.
- 4) Para confeccionar los planes de inspección, la Administración puede elaborar mapas de riesgos que le ayuden a determinar cuáles son los sectores o ámbitos más proclives al incumplimiento normativo. Durante la confección de tales mapas no se estará ejerciendo la discrecionalidad administrativa, sino que se estará interpretando el concepto jurídico indeterminado de "riesgo". Si acaso, son un instrumento para ejercer la discrecionalidad técnica. Dicha discrecionalidad técnica la pueden ejercer los



inspectores, atendiendo a su criterio científico y profesional, o puede dejarse en manos de herramientas de IA, las cuales pueden predecir dónde se concentrará, en el futuro, el riesgo de fraude.

- 5) Los planes de inspección son instrucciones que aprueban los órganos superiores con competencia inspectora para guiar y orientar las futuras actuaciones de los inspectores.
- 6) Los inspectores pueden actuar al margen del plan. Ahora bien, estas inspecciones extraplan tienen que ser motivadas y requieren ser autorizadas por el Inspector-Jefe. Dada su existencia, suele hablarse de inspección programada y no programada. La segunda es, a veces, incluso prioritaria respecto a la primera. Sucede esto cuando media denuncia o se produce un accidente, entre otros supuestos.
- 7) Los planes concretos de inspección, que se materializan en instrucciones u órdenes de servicio, no requieren ser publicados. No obstante, se podrán publicar si se estima conveniente (art. 6.2 LRJSP). En todo caso, respecto a ellos habrá que garantizar el acceso a la información pública de los ciudadanos, aunque la propia Ley de transparencia permite limitar tal derecho cuando pueda suponer un perjuicio para «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control» (art. 14.1 g de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).



- 8) Si el plan de inspección se ha elaborado utilizando herramientas de IA, la Administración debe hacer pública la propia existencia del sistema de IA y los datos que utiliza.
- 9) Los planes de inspección no son recurribles directamente, pues no encajan en el concepto de actividad administrativa impugnabile del art. 25 LJCA. Sí serán recurribles las concretas actividades inspectoras basadas en el plan y, para conseguir su anulación, podrá alegarse que el plan es ilegal porque, por ejemplo, el sistema de IA que lo confeccionó estaba sesgado y conducía a actuaciones administrativas discriminatorias. No obstante, no hay que descartar la impugnación autónoma del plan de inspección cuando el mismo pueda suponer una vulneración de derechos fundamentales.
- 10) El sistema de IA empleado para la confección del plan de inspección no es autónomamente recurrible: habrá que recurrir la concreta actuación administrativa inspectora o el plan de inspección.

IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUALLO AVILÉS, A. (1994), *El contribuyente frente a los planes de inspección*, Marcial Pons, Madrid.

BACIGALUPO SAGGESE, M. (2005), "Sobre la impugnabilidad 'directa' de las instrucciones administrativas", *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n. 26, pp. 565-571.



BERNING PRIETO, A. D. (2023), "La naturaleza jurídica de los algoritmos", en GAMERO CASADO, E. (Dir.), *Inteligencia Artificial y Sector Público: retos, límites y medios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 96-130.

BOIX PALOP, A. (2020), "Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 1, pp. 223-270.

COTINO HUESO, L. (2023), "Discriminación, sesgos e igualdad de la inteligencia artificial en el sector público", en GAMERO CASADO, E. (Dir.), *Inteligencia Artificial y Sector Público: retos, límites y medios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 260-351.

DESDENTADO DAROCA, E. (1997), *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Cizur Menor.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2002), *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Editorial Comares, Granada.

GAMERO CASADO, E. (2021), "El enfoque europeo de inteligencia artificial", *Revista de Derecho Administrativo*, n. 20, pp. 268-289.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1962), "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

normativos)", *Revista de Administración Pública*, n.º 38, pp. 159-208.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. (2021), *Las actuaciones administrativas sin procedimiento: relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Marcial Pons, Madrid.

GARCÍA-HERRERA BLANCO, C. (2020), "El uso del big data y la inteligencia artificial por las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. Particular referencia a los principios que han de regirla y a los derechos de los contribuyentes", en SERRANO ANTÓN, F. (dir), *Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributaria y contribuyentes en la era digital*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 297-317.

GONZÁLEZ DE FRUTOS, U. (2020), "Inteligencia Artificial y Administración Tributaria", en SERRANO ANTÓN, F. (dir), *Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributaria y contribuyentes en la era digital*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 135-166.

HUERGO LORA, A. (2024), *Las circulares e instrucciones y su posible impugnación contencioso-administrativa*, Almacén de Derecho. Disponible en: <https://almacenederecho.org/las-circulares-e-instrucciones-y-su-posible-impugnacion-contencioso-administrativa>

HUERGO LORA, A. (2022), "Inteligencia Artificial y sanciones administrativas", en REBOLLO PUIG, M., HUERGO LORA, A., GUILLÉN CARAMÉS, J. y CANO CAMPOS, T. (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo sancionador 2022*, Civitas, Cizur Menor, pp. 275-309.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

HUERGO LORA, A. (2021), "Administraciones Públicas e Inteligencia Artificial: ¿más o menos discrecionalidad?", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 96-97, pp. 78-95.

HUERGO LORA, A. (2020): "Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho Administrativo", en HUERGO LORA, A. (Dir.), *La regulación de los algoritmos*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 23-87.

MARTÍN DELGADO, I (2023), "La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica", en GAMERO CASADO, E. (Dir.), *Inteligencia Artificial y Sector Público: retos, límites y medios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 132-194.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1966), "Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, n. 49, pp. 39-48.

MIRANZO DÍAZ, J. (2023), *Inteligencia artificial y Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.

MONTOYA LÓPEZ, M. P. (2007), *Los planes de inspección: naturaleza, contenido, publicidad y eficacia*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.

MORENO REBATO, M. (1998), "Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico", *Revista de Administración Pública*, n. 147, pp. 159-200.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

NIETO GARCÍA, A. (1997), *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona.

PAREJO ALFONSO, L. (2020a), "El procedimiento administrativo de la planificación", en PAREJO ALFONSO, L. y VAQUER CABALLERÍA, M. (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo, Vol. II: Tipos de procedimientos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 139-219.

PIZARRO NEVADO, R. (2020), "Represión penal y administrativa de los ilícitos ambientales", en *Memento Práctico Medio Ambiente 2021-2022*, Francis Lefebvre, Madrid, pp. 705-794.

PONCE SOLÉ, J. (2023), "Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana", en GAMERO CASADO, E. (Dir.), *Inteligencia Artificial y Sector Público: retos, límites y medios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 196-225.

REBOLLO PUIG, M. (2013), "La actividad inspectora", en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *Función inspectora*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 55-116.

REBOLLO PUIG, M. (2023), "La potestad reglamentaria", en REBOLLO PUIG, M. (coord.), *Derecho Administrativo, Tomo I: Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5ª Edición, Tecnos, Madrid, pp. 215-254.

RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, D. (2025), "Enforcement of the AI Act (Articles 74 to 84)", en HUERGO LORA, A. y DÍAZ



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

GONZÁLEZ, G. M. (dirs.), *The EU Regulation on Artificial Intelligence: A Commentary*, CEDAM, en prensa.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2021), *Sistema de fuentes del Derecho Administrativo: la dirección de la Administración a través del Derecho*, Marcial Pons, Madrid.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2022), "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.6, pp. 7-49.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2023), *Planes administrativos: una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid.

SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2019), "La planificación de los contratos públicos como posible fuente de transparencia administrativa: el caso italiano", *Revista Española de la Transparencia*, n. 8, pp. 101-119.

SERRANO ANTÓN, F. (2020), "Fiscalidad y Robótica: funcionalidades disruptivas en el Derecho tributario", en SERRANO ANTÓN, F. (dir), *Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributaria y contribuyentes en la era digital*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 19-55.

VALERO TORRIJOS, J. (2019), "Las garantías jurídicas de la Inteligencia Artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena Administración", *Revista catalana de Dret Públic*, n. 58, pp. 82-96.



VAQUER CABALLERÍA, M. (2023), "Planificación administrativa", en VELASCO CABALLERO, F. y DARNACULLETA GARDELLA, M. (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, pp. 447-463.

VESTRI, G. (2022), "El acceso a la información algorítmica a partir del caso Bono Social vs. Fundación Ciudadana Civio", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 61, pp. 1-22.

VESTRI, G. (2021), "La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 56, pp. 368-398.

Gabilex

Nº 41

Marzo 2025



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>
