

# Datos de carácter personal e Inteligencia Artificial en la Administración local. Cuestiones relevantes

## *Personal Data and Artificial Intelligence in Local Government: Relevant Issues*

**Patricio Monreal Vilanova**

Responsable del Centro de Competencia de Privacidad,  
Govertis Part of Telefónica Tech

### **Resumen:**

El dato es el principal activo de la Inteligencia Artificial (IA). En la Administración pública, hallamos una infinidad de conjuntos de datos estructurados, semiestructurados o desestructurados, los cuales podrán ser el nutriente de la IA. Ahora bien, entre dichos datos, los datos de carácter personal precisan de una especial atención, puesto que las operaciones de tratamiento de los mismos, asociadas a los sistemas de IA, entrañan un riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas afectadas. Es por esto que, a través del presente, tratamos de ofrecer a la Administración local, responsable del tratamiento, un primer acercamiento, de carácter general y práctico, sobre cómo atender a una parte de las principales obligaciones y responsabilidades dimanantes de la legislación en protección de datos de carácter personal, en consonancia con el Reglamento Europeo de IA.

### **Palabras clave:**

Protección de datos de carácter personal; Inteligencia Artificial; Administración pública; Actividad de tratamiento; Licitud del tratamiento; Responsable o encargado de tratamiento.

### **Sumario:**

1. Introducción. 2. Concepto y tipología de datos aplicados o utilizados por los sistemas de IA. 3. Operaciones y actividades de tratamiento de datos personales en sistemas de IA. 4. Bases jurídicas de licitud del tratamiento de datos personales en la IA. 5. Transparencia e información relativa a protección de datos de carácter personal y el uso de sistema de IA. 6. Responsables y encargados de tratamiento de datos personales en el uso de sistemas de IA. 7. Conclusiones.

### **Abstract:**

*The primary asset of Artificial Intelligence (AI) is data. In public administration, we find an endless variety of dataset structured, semi-structured, or unstructured which can serve as the fuel for AI systems. However, among these datasets, personal data require special attention, since the processing operations associated with AI systems may pose risks to the rights and freedoms of the individuals concerned. For this reason, the present document aims to provide local public administrations, acting as data controllers, with an initial, general, and practical overview of how to address some of the main obligations and responsibilities arising from personal data protection legislation, in line with the European AI Regulation.*

### **Keywords:**

*Protection of Personal Data; Artificial Intelligence; public Administration; Processing activity; Lawfulness of processing; Controller or processor.*

### **Summary:**

*1. Introduction. 2. Concept and typology of data applied or used by AI systems; 3. Operations and activities involving the processing of personal data in AI systems; 4. Legal bases for the lawful processing of personal data in AI; 5. Transparency and information regarding personal data protection and the use of AI systems; 6. Data controllers and data processors in the use of AI systems; 7. Conclusions.*

# 1. Introducción

Desde la denominada Administración pública electrónica, pasando por la digital, estamos en los albores de la acuñada administración inteligente. En el discurrir de toda esta modernización o transformación del sector público<sup>1</sup>, nos centraremos en un elemento que ha tenido mayor significación, a fin de lograr, entre otros, la mejora en la personalización<sup>2</sup>, eficiencia, efectividad, equidad y transparencia de los servicios públicos<sup>3</sup>: el dato.

El dato o conjunto de datos son, de manera innegable, el activo fundamental de la inteligencia artificial (IA). Así, la IA se desarrolla mediante el uso de algoritmos y datos, si bien, haciendo alusión a la metáfora citada por Ponce Solé<sup>4</sup>, en la cocina de la IA, los primeros serían las recetas y los segundos, los ingredientes. En el presente trabajo, nos ceñiremos únicamente a los datos, centrándonos, en primer lugar, en el análisis de la tipología de datos o conjuntos de datos, que pueden nutrir la IA. Después, nos centraremos en los datos de carácter personal obrantes en los sistemas de información de la Administración local, a los efectos de analizar, de manera pragmática, una serie de cuestiones de interés en la salvaguarda del derecho fundamental a la protección de datos personales frente a la IA.

En particular, se analizarán las cuestiones relativas a qué operaciones o actividades de tratamiento se desgajarían al utilizar herramientas basadas en la IA; qué legitimaría el tratamiento de los mismos a través de IA; la transparencia e información en el ámbito de la protección de datos y la IA ; y, finalmente, qué condición ostentan las personas jurídico-públicas y, en su caso, privadas en el tratamiento y cómo articular la relación entre éstas, a fin de desgranar las obligaciones y responsabilidades de cada una.

A nuestro entender, estas cuestiones resultan primordiales a los efectos de acometer un tratamiento de datos de carácter personal en relación con la IA, por parte de la Administración local. A partir de aquí o de manera simultánea, deberán atenderse el resto de las cuestiones, como la evaluación de impacto en protección de datos y, en su caso, en los derechos y libertades fundamentales, la privacidad desde el diseño o por defecto, así como el análisis de riesgos y, en consecuencia, la seguridad a aplicar al tratamiento.

De este modo, el presente trabajo pretende ofrecer una guía u orientación, una primera aproximación, a nivel general y con carácter práctico, sobre cómo atender las citadas obligaciones en protección de datos, en la medida en que el diseño, el desarrollo o el uso de la IA, implique un tratamiento de datos de carácter personal.

No serán objeto de análisis otras aplicaciones de la IA en el ámbito de la Administración local<sup>5</sup> ni tampoco el resto de las obligaciones, de uno y otro marco normativo.

Por último, hay que decir que, al referirnos a «sistemas de IA», de forma general, englobamos

---

<sup>1</sup> Martínez Martínez, Ricard, “De la limitación de la informática a la transformación digital”, *Revista Agenda Pública. Análisis de políticas públicas* (2021) <https://agendapublica.es/noticia/13475/limitacion-informatica-transformacion-digital>: “La transformación digital comporta necesariamente la analítica de datos no personales, personales y anonimizados y la definición de entornos de tratamiento confiables. Para ello, se ha diseñado un ecosistema normativo que incluye, entre otros, el Reglamento General de Protección de Datos, el Reglamento sobre uso de datos no personales y la Directiva ‘Open Data’. A ellas se sumarán la ‘Data Governance’ y el Reglamento sobre la IA”.

<sup>2</sup> Cerrillo i Martínez, Agustí “La personalización de los servicios digitales”, en *La administración digital*, 311-342 (Madrid: Dykinson, 2022).

<sup>3</sup> En relación al potencial transformador de la Inteligencia Artificial (IA) en el sector público, en cuanto a transparencia, objetividad, legalidad, eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios esenciales para el bienestar de la ciudadanía, léase a Almonacid Lamelas, Víctor, “Impacto transformador de la inteligencia artificial en la Administración pública”, *Revista DerechoLocal.es* ed. Lefebvre (2024). Según el autor, la aplicación de la IA en áreas como la automatización de actos administrativos, toma de decisiones y personalización de servicios se presenta como una oportunidad para llevar a cabo avances muy tangibles e inéditos hasta la fecha en la calidad de los servicios públicos que paga la ciudadanía a través de los impuestos.

<sup>4</sup> Esta metáfora se recoge en un vídeo, “En la cocina de la IA, los primeros serían las recetas y los segundos los ingredientes” <https://ed.ted.com/on/ktzb2Muu/think>, que incluye Ponce Sole, Julio en “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 50 (Iustel, 2019): 19-0.

<sup>5</sup> Por ejemplo, aplicación de IA en la clasificación y reciclaje de residuos. A través de sistemas de visión artificial y aprendizaje profundo, las plantas de tratamiento pueden identificar y separar automáticamente materiales reciclables, aumentando la eficiencia del proceso y reduciendo el volumen de desechos destinados a vertederos.

cualquiera de las variantes objeto de regulación<sup>6</sup>.

## 2. Concepto y tipología de datos aplicados o utilizados por los sistemas de IA

La definición del concepto de «datos», así como la naturaleza, categorización o tipología de los mismos no es unívoca. Es por esto que, a los únicos efectos de escoger una, optamos por la definición del legislador europeo, al articular el “Data Act” y el “Data Governance Act”<sup>7</sup>. En estos reglamentos se define como «datos» cualquier representación digital de actos, hechos o información y cualquier recopilación o compilación de tales actos, hechos o información, incluso en forma de grabación sonora, visual o audiovisual. No obstante, ante la amplitud de la citada definición es preciso acotar. En este sentido, podemos distinguir dos grandes grupos de datos, personales y no personales.

DATOS PERSONALES	DATOS NO PERSONALES
<p><b>«datos personales<sup>8</sup>»</b> : toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.</p>	<p><b>«datos no personales<sup>9</sup>»</b> : aquellos que no sean datos personales.</p>
<p><b>Carácter identificativo</b> (nombre y apellidos; DNI/Pasaporte/NIE; núm. SS.)</p>	<p><b>De personas jurídicas</b> (datos relativos a la denominación o razón social, número de identificación fiscal, dirección, correo electrónico u otro tipo de información relativa a sociedades mercantiles, cooperativas, asociaciones, fundaciones o cualesquiera otras formas jurídicas)</p>
<p><b>Contacto</b> (dirección postal o electrónica; teléfono fijo o móvil)</p>	
<p><b>Características personales</b> (ej. estado civil; edad; datos de familia; sexo; fecha de nacimiento; nacionalidad; lugar de nacimiento; lengua materna)</p>	

<sup>6</sup> A estos efectos, más que la distinción hecha por el Reglamento europeo de Inteligencia Artificial, es más comprensiva la definición hecha por el artículo 3 del Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial: Sistemas de IA de alto riesgo, *Sistemas de propósito general y modelos fundacionales*.

<sup>7</sup> El Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, de Gobernanza de Datos (en inglés, “Data Governance Act”) y el Reglamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización (“Reglamento de Datos” o “Data Act”) son dos regulaciones clave en el marco de la Estrategia Europea de Datos, a través de la cual la Unión Europea trata de establecer y asentar la libre circulación de datos y la creación de un mercado único europeo de datos. Ambas normativas recogen una definición similar del concepto de «dato», artículo 2.1 Reglamento de datos y artículo 2.1 del Reglamento de Gobernanza de Datos.

<sup>8</sup> Artículo 4.1 del RGPD; Artículo 3.50 del RIA

<sup>9</sup> Artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1807 relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea; Artículo 3.51 del RIA; Artículo 2.4 del Reglamento (UE) 2023/2854 Reglamento de Datos; Artículo 2.4 del Reglamento (UE) 2022/868 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

DATOS PERSONALES	DATOS NO PERSONALES
<p><b>Circunstancias sociales</b> (ej. características de alojamiento, vivienda; situación militar; propiedades, posesiones; aficiones y estilo de vida; pertinencia a clubes, asociaciones; licencias, permisos, autorizaciones)</p>	<p><b>De personas jurídicas</b> (datos relativos a la denominación o razón social, número de identificación fiscal, dirección, correo electrónico u otro tipo de información relativa a sociedades mercantiles, cooperativas, asociaciones, fundaciones o cualesquiera otras formas jurídicas)</p>
<p><b>Académicos y profesionales</b> (ej. formación; titulaciones; historial de estudiante; experiencia profesional; pertenencia a colegios o asociaciones profesionales)</p>	
<p><b>Detalle de empleo</b> (ej. cuerpo/escala; categoría/grado; puestos de trabajo; datos no económicos de nómina; historial del trabajador)</p>	<p>Anonimizados, agregados o disociados</p>
<p><b>Información comercial</b> (ej. actividades y negocios; creaciones artísticas, literarias, científicas o técnicas; licencias comerciales; suscripciones a publicaciones/medios de comunicación)</p>	<p><b>Estadísticos</b> (de manera general, podríamos distinguir las siguientes categorías o subcategorías. cualitativos: nominales (ej. nacionalidad, color de piel o religión) ordinales (ej. nota de un examen o resultado de una baremación) y cuantitativos: discretos (ej. salario, el número de veces que una persona acude al médico al año o cuántos viajes hace una persona al mes en transporte público) o continuos (ej. la cantidad de agua que se puede acumular en los depósitos municipales)</p>
<p><b>Económicos, financieros y de seguros</b> (ej. ingresos, rentas; inversiones, bienes patrimoniales; créditos, préstamos, avales; datos bancarios; planes de pensiones, jubilación; datos económicos de nómina; datos deducciones impositivas/impuestas; seguros; hipotecas; subsidios, beneficios; historial créditos; tarjetas crédito)</p>	<p><b>Metadatos</b> (una descripción estructurada del contenido o de la utilización de los datos que facilita la búsqueda o la utilización de esos datos)</p>
<p><b>Transacciones</b> (ej. bienes y servicios suministrados por el afectado; bienes y servicios recibidos por el afectado; transacciones financieras; compensaciones/ indemnizaciones)</p>	<p><b>Sintéticos</b> (son información fabricada, artificialmente, que imita las características y distribuciones de los datos reales, sin contener información personal o sensible. Estos datos se generan mediante algoritmos y técnicas que preservan la estructura y las propiedades estadísticas de los datos originales. Los datos sintéticos pueden ser de audio, imagen, vídeo o texto)</p>
<p><b>Categoría especial</b> (origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física)</p>	<p><b>De sensores</b> (ej. ambientales o meteorológicos (lluvia, humedad, gas viento, presión atmosférica, calidad del aire); sobre el tráfico (medición del flujo del tráfico, detección y supervisión de los vehículos en movimiento y parados en las intersecciones señalizadas y recopilación de datos de tráfico en intersecciones o carreteras interurbanas) u otros (ej. gestión de residuos, medición del llenado de contenedores, o pulseras teleasistencia, para la protección de personas mayores con localizador GPS, botón SOS, caídas y llamadas).</p>

DATOS PERSONALES	DATOS NO PERSONALES
<p><b>Categoría especial</b> (origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física)</p>	<p><b>De sensores</b> (ej. ambientales o meteorológicos (lluvia, humedad, gas viento, presión atmosférica, calidad del aire); sobre el tráfico (medición del flujo del tráfico, detección y supervisión de los vehículos en movimiento y parados en las intersecciones señalizadas y recopilación de datos de tráfico en intersecciones o carreteras interurbanas) u otros (ej. gestión de residuos, medición del llenado de contenedores, o pulseras teleasistencia, para la protección de personas mayores con localizador GPS, botón SOS, caídas y llamadas).</p>
<p><b>Equiparables al régimen de categoría especial</b> (ej. datos de víctimas de violencia de género o terrorismo; de personas con riesgos de exclusión o vulneración social)</p>	
<p><b>Operativos sensibles</b> (los datos operativos relacionados con actividades de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos cuya divulgación podría poner en peligro la integridad de las causas penales)</p>	
<p><b>De identificación de conexión Internet</b> (dirección IP (un número que identifica de manera lógica y jerárquicamente a una interfaz de un dispositivo (habitualmente una computadora) dentro de una red que utilice el protocolo de Internet (<i>Internet Protocol</i>); dirección mac (número físico que es asignado a la tarjeta o dispositivo de red (viene impuesta por el fabricante y no varía en toda su vida útil). datos necesarios para determinar la fecha y hora de la comunicación).</p>	
<p><b>Seudonimizados</b> (datos resultantes de un proceso de «seudonimización»<sup>10</sup>, esto es, un tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable. ejemplo, sustituir el nombre y los apellidos por un número, alias, o seudónimo)</p>	

Fuente: Tabla de elaboración propia

En nuestro análisis, dejaremos a un lado los datos o conjuntos de datos no personales, puesto que sólo nos interesa el tratamiento de datos de carácter personal, que, en su caso, se efectúe en las etapas del ciclo de vida de una solución de IA.

Ahora bien, a pesar de que los datos no personales aplicados o utilizados por la IA no tienen, *a priori*, un impacto en la privacidad o protección de datos de carácter personal, el hecho de que estén entremezclados con conjuntos de datos personales y/o, en su caso, no puedan desenmarañarse o escindirse de éstos, deberá atenderse también al régimen de la legislación en protección de datos. En especial, cabe subrayar que, si un dato inferido permite identificar o tomar decisiones sobre una persona, debe tratarse con las mismas garantías que los datos personales obtenidos directamente. Por tanto, ante el riesgo de identificación de personas físicas, al aplicar inferencia, los datos inferidos los incardinaremos en la categoría de personales, pero, realmente, están entre una y otra categoría.

<sup>10</sup> Artículo 4.5 del RGPD.

A los efectos de la IA, “se entiende que los sistemas de IA se desarrollan y utilizan de conformidad con normas en materia de protección de la intimidad y de los datos, al tiempo que tratan datos que cumplen normas estrictas en términos de calidad e integridad”<sup>11</sup>.

Pero, esta presunción o suposición del legislador europeo, realmente es un deber de los operadores<sup>12</sup> de la IA, para que, en cualesquiera de las fases del ciclo de vida del sistema de IA en las que intervienen, en su caso, respeten del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Cabe decir que, aparte de las prohibiciones o limitaciones en la aplicación o utilización de datos de carácter personal por los sistemas de IA, podemos encontrar que, en los ficheros o bases de datos de la Administración pública, se contienen determinadas categorías de datos, como datos comerciales confidenciales, las informaciones amparadas por el secreto estadístico y los datos protegidos por derechos de propiedad intelectual de terceros, incluidos los secretos comerciales, cuya aplicación en la IA también resultaría prohibida o limitada<sup>13</sup>. Sin embargo, tales restricciones no son objeto del presente estudio, centrado únicamente en el tratamiento de datos personales por los sistemas de IA de la Administración local.

Dicho esto, los datos personales pueden hallarse en la Administración local de manera estructurada, semiestructurada o desestructurada. Pero, con independencia de la forma en la que estén dispuestos deben aplicarse técnicas para proteger la privacidad de las personas físicas, tales como la anonimización, la privacidad diferencial, la generalización, la supresión y la aleatorización, el uso de datos sintéticos o de métodos similares<sup>14</sup>. Asimismo, el sometimiento a la privacidad desde el diseño o por defecto, las evaluaciones de impacto en protección de datos y otras salvaguardas, puede contribuir a una mayor seguridad en la utilización de los datos personales.

Más, estos conjuntos de datos deben ser de buena calidad, puesto que, en caso contrario, es posible que señalen a personas de manera discriminatoria, incorrecta o injusta<sup>15</sup>. Por tanto, la utilización de datos por los sistemas de IA debe ser de alta calidad<sup>16</sup>. De acuerdo con el Reglamento de Inteligencia Artificial<sup>17</sup>, es preciso instaurar prácticas adecuadas de gestión y gobernanza de datos para lograr que los conjuntos de datos para el entrenamiento, la validación y la prueba sean de alta calidad. Los conjuntos de datos para el entrenamiento, la validación y la prueba, incluidas las etiquetas, deben ser pertinentes, lo suficientemente representativos y, en la mayor medida posible, estar libres de errores y ser completos en vista de la finalidad prevista del sistema<sup>18</sup>. Por tanto, componentes clave de la calidad de los datos en IA incluyen, entre otros, la exactitud, la consistencia, la completitud, la oportunidad y la relevancia<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Considerando 27 del RIA «gestión de la privacidad y de los datos».

<sup>12</sup> Artículo 3.8 del RIA «operador»: un proveedor, fabricante del producto, responsable del despliegue, representante autorizado, importador o distribuidor.

<sup>13</sup> Considerando 6 del Reglamento (UE) 2022/868 de Gobernanza de datos.

<sup>14</sup> No se analizarán estas técnicas y salvaguardas en el presente estudio, dada limitación en la extensión o alcance del mismo.

<sup>15</sup> Considerando 59 del RIA.

<sup>16</sup> El Reglamento de Inteligencia Artificial no define qué se entiende por alta calidad. A nuestro entender, se trata de que los datos tengan atributos como, por ejemplo, la exactitud, actualización, relevancia, coherencia, accesibilidad, comparabilidad e integridad. También podría considerarse, como premisa de alta calidad, la fuente de la cual emanan los datos que alimenten la IA. Así, consideraríamos alta calidad, por ejemplo, los datos obtenidos de las bibliotecas nacionales y no de una extracción indiscriminada de Internet. Otra apreciación, en línea con la Directiva (UE) 2019/1024 de 20 de junio de 2019 de Datos Abiertos, sería que los datos fueran de alto valor, esto es, artículo 2.2.10) Directiva, «conjuntos de datos de alto valor»: documentos cuya reutilización está asociada a considerables beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía, en particular debido a su idoneidad para la creación de servicios de valor añadido, aplicaciones y puestos de trabajo nuevos, dignos y de calidad, y del número de beneficiarios potenciales de los servicios de valor añadido y aplicaciones basados en tales conjuntos de datos; (Ej. los datos de observación meteorológica) Si bien, el legislador europeo, en cuanto a la IA, no ha incidido en este aspecto.

<sup>17</sup> Considerando 67 y artículo 10 del RIA.

<sup>18</sup> En el anexo IV del RIA, obliga a que en la documentación técnica del sistema de IA, cuando proceda, se incluyan los requisitos en materia de datos, en forma de fichas técnicas que describan las metodologías y técnicas de entrenamiento, así como los conjuntos de datos de entrenamiento utilizados, e incluyan una descripción general de dichos conjuntos de datos e información acerca de su procedencia, su alcance y sus características principales; la manera en que se obtuvieron y seleccionaron los datos; los procedimientos de etiquetado (p. ej., para el aprendizaje supervisado) y las metodologías de depuración de datos (p. ej., la detección de anomalías).

<sup>19</sup> Alonso Peña, Carlos, “Calidad del dato en sistemas de IA desde su adecuado gobierno y gestión”, *El Consultor de los*

En particular, debe prestarse una atención especial a la mitigación de los posibles sesgos en los conjuntos de datos que puedan afectar a la salud y la seguridad de las personas físicas, que puedan tener repercusiones negativas en los derechos fundamentales o que puedan dar lugar a algún tipo de discriminación prohibida por el Derecho de la Unión. Además, los conjuntos de datos deben tener en cuenta, en la medida en que lo exija su finalidad prevista, los rasgos, características o elementos particulares del entorno geográfico, contextual, conductual o funcional específico en el que esté previsto que se utilice el sistema de IA<sup>20</sup>.

A fin de obtener u operar con datos, deben utilizarse los espacios de datos<sup>21</sup> para los municipios y provincias, e incluso a nivel autonómico también se ha previsto<sup>22</sup>. Así, en los bancos o entornos controlados de pruebas, para el ensayo de sistemas de inteligencia artificial (en inglés, *sandbox*)<sup>23</sup> permite a las entidades locales el tratamiento de datos personales en un entorno aislado, sin poner en riesgo la privacidad.

La Administración local, en condición de proveedora de IA o usuaria participante de estos entornos controlados, debe atender también a la legislación europea y española en protección de datos<sup>24</sup>.

Por último, también entendemos pertinente, para la organización pública, adoptar una gobernanza de los datos<sup>25</sup>.

### 3. Operaciones y actividades de tratamiento de datos personales en sistemas de IA

En primer lugar, cabe decir que los sistemas de IA no son una actividad de tratamiento de datos de carácter personal por sí mismos<sup>26</sup>. Los sistemas de IA son medios para llevar a cabo operaciones<sup>27</sup> de una actividad de tratamiento de datos personales, así como, una actividad de tratamiento de datos personales podría ser implementada por diferentes sistemas de IA simultáneamente. De modo que, a los efectos del inventario o registro, los sistemas de IA no se incluyen como una actividad

<sup>19</sup> [cont.] *Ayuntamientos. Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal*, nº extraordinario III, edit. La Ley (2024).

<sup>20</sup> Considerando 67 del RIA.

<sup>21</sup> El Reglamento de Inteligencia Artificial prevé e impulsa la creación de entornos de experimentación y prueba controlados, en particular, para el desarrollo de sistemas de un interés público sustancial (en salud, medio ambiente, sostenibilidad energética, movilidad, calidad del servicio público y seguridad de infraestructuras críticas). A este respecto, interesa señalar, cuanto regula acerca del tratamiento de datos personales en estos entornos (vid. artículo 59 del RIA). Entre otras prescripciones, establece que los datos personales que se traten en el contexto del espacio controlado de pruebas se encuentren en un entorno de tratamiento de datos funcionalmente separado, aislado y protegido, bajo el control del proveedor potencial, y que únicamente las personas autorizadas tengan acceso a dichos datos.

<sup>22</sup> Ejemplo, artículo 7 del Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura.

<sup>23</sup> El objeto de este entorno controlado de pruebas, según se explica en la exposición de motivos del Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, será doble: por una parte, establecer un entorno controlado de pruebas para ensayar el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de algunos sistemas de inteligencia artificial que puedan suponer riesgos para la seguridad, la salud y los derechos fundamentales de las personas; por otra, regular el procedimiento de selección de los sistemas y entidades que participarán en el entorno controlado de pruebas. Más información acerca de estos entornos controlados de pruebas, entre otros, Fernández Hernández, Carlos Diario, "Estructura y contenido del Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, por el que se establece un entorno controlado de pruebas (*sandbox*), para el ensayo de sistemas de inteligencia artificial", *Diario La Ley*, nº 18 (2023).

<sup>24</sup> Artículo 16 del Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

<sup>25</sup> Vid. "Guía 7. Datos y gobernanza del dato". Fecha versión: 10 de diciembre de 2025. Y, a nivel doctrinal, léase Loza Corera, María, "Datos y gobernanza de datos y conexiones con principios de protección de datos en el art. 10 del Reglamento", en *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE*, ed. Aranzadi (2024): 473-497.

<sup>26</sup> En el blog de la Agencia Española de Protección de Datos se publica "*Inteligencia Artificial: Sistema vs. tratamiento, medios vs. finalidad*", el 10 de abril de 2023, en el cual señala que "Los sistemas de IA no son tratamientos por sí mismos, son medios para implementar operaciones en una actividad de tratamiento. Un tratamiento de datos personales podría ser implementada por diferentes sistemas de IA simultáneamente, y también, estos sistemas de IA podrían implementarse en local o en la nube, podrían involucrar encargados del tratamiento, etc. Los sistemas IA formarán parte de la naturaleza del tratamiento cuando hayan sido incluidos en algunas de las operaciones necesarias para llevar a cabo el tratamiento con su finalidad explícita".

de tratamiento, sino como medios. Pero, como se expondrá más adelante, los tratamientos de datos personales efectuados en las etapas de creación o desarrollo (entrenamiento, validación, despliegue) de un sistema de IA, sí comportan una actividad de tratamiento, que debe ser inventariada o registrada.

En relación al registro de la actividad de tratamiento, a pesar de que no sea una información obligatoria del mismo, en nuestra opinión, debería especificarse que la actividad de tratamiento de datos personales se lleva a cabo mediante un sistema de IA. Así, dado que, la publicación por medios electrónicos del inventario de actividades de tratamiento es un ejercicio de publicidad activa o transparencia, ésta puede ligarse a la transparencia<sup>28</sup> en cuanto al uso de sistemas de IA. De manera que, se indique el sistema de IA utilizado entre la información que conste en el registro de actividades de tratamiento. Con esto, el interesado podrá saber que en la actividad de tratamiento de datos personales se ha utilizado IA, en una o varias de las operaciones de tratamiento. En todo caso, sugerimos que se trate de una mera indicación, de manera que, una información más completa o adicional acerca del sistema de IA, podría aportarse, por ejemplo, dirigiendo al interesado al registro de la Unión Europea, en caso de que sea de alto riesgo<sup>29</sup>.

La legislación europea en IA sólo obliga a que en el registro de actividades de tratamiento se incluyan las razones por las que un tratamiento de categorías especiales de datos personales era estrictamente necesario para detectar y corregir sesgos, y por las que ese objetivo no podía alcanzarse mediante el tratamiento de otros datos<sup>30</sup>. Pero, según se ha indicado, entendemos que es interesante señalar en el registro las actividades de tratamiento, en qué actividades se ha utilizado IA, ya sea en una o varias operaciones de tratamiento asociadas a la actividad.

En segundo lugar, es necesario distinguir los ciclos de vida de un sistema de IA del ciclo de vida del dato<sup>31</sup>.

Teniendo esto último claro, por un lado, se aportan una serie de ejemplos a los efectos de discernir qué es en sí la actividad de tratamiento de datos personales y qué operaciones dentro de la misma pueden ser realizadas mediante un sistema de IA.

ACTIVIDAD DE TRATAMIENTO	OPERACIONES DE TRATAMIENTO CON SISTEMAS DE IA
Asistencia básica a la ciudadanía <sup>32</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↘ Chatbots y asistentes virtuales para respuestas inmediatas o consultas frecuentes.</li> </ul>

<sup>27</sup> Esto es, cualquier operación o conjunto de operaciones técnicas realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

<sup>28</sup> De acuerdo con las directrices del Grupo independiente de expertos de alto nivel sobre IA "(...) Por «transparencia» se entiende que los sistemas de IA se desarrollan y utilizan de un modo que permita una trazabilidad y explicabilidad adecuadas, y que, al mismo tiempo, haga que las personas sean conscientes de que se comunican o interactúan con un sistema de IA e informe debidamente a los responsables del despliegue acerca de las capacidades y limitaciones de dicho sistema de IA y a las personas afectadas acerca de sus derechos".

<sup>29</sup> Las autoridades públicas, instituciones, órganos u organismos de la Unión, o personas que actúen en su nombre, que desplieguen o implementen sistemas de IA de alto riesgo se registrarán, seleccionarán el sistema y registrarán su utilización en la base de datos de la UE (Artículos 49 y 71 del RIA).

<sup>30</sup> Artículo 10.5.f) del RIA.

<sup>31</sup> En la guía de la Agencia Española de Protección de Datos relativa a la "Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción", febrero 2020, señala que "No hay que confundir las etapas del ciclo de vida de un componente IA, de un componente de un tratamiento, con las fases en las que se puede dividir un tratamiento para su análisis. La Guía Práctica para Evaluaciones de Impacto en la Protección de Datos de la AEPD, expone una división de los tratamientos en fases desde el punto de los datos en: captura de datos, clasificación/almacenamiento, cesión de datos a terceros y destrucción de los datos. Esta división es genérica, una primera aproximación para analizar un tratamiento en el momento de la explotación del mismo, y cada tratamiento tiene que adaptar esta división a sus condiciones específicas".

<sup>32</sup> A los asistentes virtuales es una de las tecnologías más extendidas en la Administración local. Entre los muchos supuestos, citaremos el Ayuntamiento de Alicante ha creado "ALI" un asistente virtual de uso en todo tipo de dispositivos encargado de atender e informar a la ciudadanía; el Ayuntamiento de Barcelona: en colaboración con la Fundación Mobile World Capital, ha creado "ARI" un asistente dedicado a atender a personas mayores de 65 que viven solas. ARI es un robot de aproximadamente 1 metro de altura y 12 kg de peso que se desplaza de forma autónoma por la casa interactuando con

ACTIVIDAD DE TRATAMIENTO	OPERACIONES DE TRATAMIENTO CON SISTEMAS DE IA
Asistencia básica a la ciudadanía <sup>32</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Chatbots y asistentes virtuales para respuestas inmediatas o consultas frecuentes.</li> </ul>
Proceso selectivo de personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Operación de filtrado concurrencia de requisitos (admitidos y excluidos).</li> <li>➤ Preparar una prueba de aptitud.</li> <li>➤ Realizar la prueba de aptitud.</li> <li>➤ Realizar la evaluación final.</li> </ul>
Contratación pública <sup>33</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Predicción de corrupción.</li> <li>➤ Planificación de decisiones de compra.</li> <li>➤ Análisis de duplicidades e ineficiencias dentro de la propia organización.</li> <li>➤ Generación automatizada de borradores de pliegos.</li> <li>➤ Asignación automatizada del CPV.</li> <li>➤ Control y fiscalización durante la vigencia de los contratos.</li> </ul>

Fuente: Tabla de elaboración propia

Por otro lado, en las distintas etapas de creación de un sistema de IA pueden apreciarse tratamientos de datos de carácter personal. Así, por ejemplo, un sistema de IA basado en técnicas de *Machine Learning*<sup>34</sup> podrían utilizar datos personales en las etapas de desarrollo del mismo. Según aprecia la Agencia Española de Protección de Datos, pueden desgranarse una serie de operaciones de tratamiento de datos personales en las etapas de creación del sistema IA<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> [cont.] la persona usuaria a través de conversaciones sencillas; el Ayuntamiento de Madrid pone a disposición “Línea Madrid Chat Online– Asistente Virtual”; el Ayuntamiento de Valladolid dispone de ANA, un ‘chatbot’ pionero en su ámbito a nivel nacional, basado 100% en inteligencia artificial generativa, que asiste a la ciudadanía ante preguntas de diversa tipología vinculadas a las competencias municipales.

<sup>33</sup> En relación a la IA y contratación pública, resulta de interés la lectura de los artículos recogidos en la publicación *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, nº 182 (2022). Por otro lado, de interés la lectura de Montoro Montaroso, Andrés, “Propuesta de metodología para la implantación de sistemas de Inteligencia Artificial para la prevención del fraude en la contratación Pública” y Sánchez Bolívar, Francisco José “Contratación pública para la digitalización del Sector Público: optimizando la actividad administrativa a través de la inteligencia artificial”, ambos artículos incluidos en la obra *Inteligencia artificial y administraciones públicas: una triple visión en clave comparada* (2024): 401-409 y 411-420, respectivamente. También se sugiere la lectura de Almonacid Lamelas, Víctor “Irrupción y repercusión de la inteligencia artificial (IA) en las funciones reservadas: una visión muy práctica” *El Consultor de los Ayuntamientos: Las entidades locales ante el reto de la inteligencia artificial* (2024).

<sup>34</sup> El aprendizaje automático (*Machine Learning*) es una rama específica de la IA, aplicada a la resolución de problemas específicos y limitados, como tareas de clasificación o predicción. A diferencia de otros tipos de IA que intentan emular la experiencia humana (por ejemplo, sistemas expertos); el comportamiento de los sistemas de aprendizaje automático no está definido por un conjunto predeterminado de instrucciones. En relación a esta técnica de la IA y la protección de datos, léase *10 Malentendidos sobre el Machine Learning (Aprendizaje Automático)* publicado por la Agencia Española de Protección de Datos y el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

<sup>35</sup> En la guía de la Agencia Española de Protección de Datos relativa a la *“Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción”*, febrero 2020 (Págs. 12-14).

Con todo esto, a fin de inventariar las actividades de tratamiento de datos personales por parte de la Administración local, responsable del tratamiento, sugerimos la siguiente distinción:

- Actividad de tratamiento de datos personales asociada a la creación o desarrollo del sistema de IA, de manera que englobe todos los tratamientos realizados en las etapas de entrenamiento y validación. De este modo, los tratamientos de datos personales que se efectúen quedan registrados o inventariados, aunque finalmente no se pusiera en funcionamiento el sistema de IA. Cabe decir también que, en el supuesto de que se efectúe un proceso de eliminación de datos personales o anonimizado<sup>36</sup>, esto supone un tratamiento subsumido en esta actividad de tratamiento.
- Actividad de tratamiento de datos personales llevada a cabo por sistema de IA. En este caso, la IA se entiende como medio para llevar a cabo la actividad de tratamiento de datos personales, con unos fines o usos. Las distintas operaciones de tratamiento que se efectúan en la explotación de la IA quedan subsumidas en la concepción de la actividad de tratamiento de datos. Por tanto, los sistemas IA formarán parte de la actividad del tratamiento cuando hayan sido incluidos en algunas de las operaciones necesarias para llevar a cabo el tratamiento con su finalidad explícita.

## 4. Bases jurídicas de licitud del tratamiento de datos personales en la IA

La Administración local, antes de efectuar un tratamiento de datos personales mediante IA, debe verificar la concurrencia de condición o base jurídica de licitud. Además, la base jurídica puede ser diferente para cada una de las etapas del ciclo de vida del sistema de IA, en la que se produzca el tratamiento de datos personales. Además, una base jurídica no habilita para el uso de los datos para cualquier propósito y en todo momento.

A su vez, téngase en cuenta que estamos considerando la IA como un medio, utilizado en operaciones de una actividad de tratamiento de datos personales. De modo que, en principio, no se trata de hallar fundamento, amparo o habilitación legal para el uso de la IA, sino para el tratamiento de los datos personales. No obstante, al utilizar IA en un tratamiento de datos personales, en una mayoría de los supuestos, deberá realizarse, de manera previa, una evaluación de impacto en protección de datos (EIPD). Y, en consecuencia, debe hacerse un análisis de la necesidad y proporcionalidad del tratamiento de los datos, pudiendo resultar que la IA sea un medio que no supere el juicio de «necesidad», y, por tanto, deba optarse por un medio alternativo equivalente igual de eficaz y menos intrusivo. No podemos ahondar más en esta última cuestión, dada la limitación de la publicación del estudio, ya que puede generar un amplio debate, como el acontecido en el tratamiento de datos biométricos en los controles de presencia.

Dicho esto, la selección de las bases jurídicas está estrechamente relacionada con la finalidad del tratamiento y la finalidad perseguida en cada una de las fases del ciclo de vida del sistema y, en el caso de las Administraciones públicas, con sus competencias atribuidas.

En el ámbito de la Administración pública, el «interés legítimo» como base de licitud del tratamiento de los datos personales (por ejemplo, para el entrenamiento de un sistema de IA), en principio, no puede aplicarse<sup>37</sup>. No obstante, esto no implica que, si un tercero ha desarrollado un sistema de IA, utilizando dicha base jurídica, el tratamiento construido sobre la IA no pueda ser empleado por las Administraciones públicas. Al respecto, la Agencia Española de Protección de Datos señala que no se podrá utilizar dicha base jurídica por parte de las Administraciones públicas para justificar tratamientos ulteriores.

En la mayoría de las ocasiones, el tratamiento de datos de carácter personal estará legitimado, con base a una misión de interés público o el ejercicio de los poderes públicos conferidos. Por tanto,

<sup>36</sup> Al respecto, no debe olvidarse la responsabilidad proactiva en el proceso de disociación o anonimización, puesto que hay que demostrar que estas operaciones han sido realmente efectivos y debe evaluarse cuál es el riesgo de reidentificación.

<sup>37</sup> De acuerdo con el artículo 6.f) *in fine* del RGPD el interés legítimo “no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones”. En nuestra opinión, la salvedad se aplica para el ejercicio de funciones o potestades jurídico-públicas de la Administración. En el caso de que sean funciones de carácter privado, podría aplicarse. Además, la propuesta de un nuevo reglamento denominado «ómnibus digital» de la Comisión europea, noviembre de 2025, prevé que el interés legítimo del responsable del tratamiento sea base jurídica para el tratamiento de datos personales en el contexto del desarrollo y la implantación de modelos o sistemas de IA. Aunque el legislador europeo, en esta propuesta, no alude a si será de aplicación también para entes públicos. Todo esto amerita un análisis más profundo, el cual no podemos acometer en la presente publicación.

será tarea del legislador que en nuestro ordenamiento jurídico hallemos normas que habiliten a los poderes públicos en el uso de la IA<sup>38</sup>.

En particular, el interés público se erige como base jurídica de licitud para el tratamiento ulterior de datos personales en el desarrollo, entreno y testeo, de determinados sistemas de IA, en el contexto de un espacio controlado de pruebas para IA<sup>39</sup>. No obstante, tal y como ha expresado el legislador europeo debe ser un interés público esencial en uno o varios de los siguientes ámbitos: i) la seguridad y la salud públicas, incluidos la detección, el diagnóstico, la prevención, el control y el tratamiento de enfermedades y la mejora de los sistemas sanitarios, ii) un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la biodiversidad, la protección contra la contaminación, las medidas de transición ecológica, la mitigación del cambio climático y las medidas de adaptación a este, iii) la sostenibilidad energética, iv) la seguridad y la resiliencia de los sistemas de transporte y la movilidad, las infraestructuras críticas y las redes, v) la eficiencia y la calidad de la Administración pública y de los servicios públicos. A mayor abundamiento, a fin de proteger los derechos de terceros frente a la discriminación que podría provocar el sesgo de los sistemas de IA, los proveedores deben ser capaces de tratar también categorías especiales de datos personales, como cuestión de interés público esencial<sup>40</sup>, en el sentido del artículo 9.2.g) del RGPD y del artículo 10.2.g) del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018.

En cuanto al consentimiento, decir que se aplica, de manera residual, como condición de licitud en los tratamientos de datos personales en el ámbito de la Administración pública<sup>41</sup>. A pesar de que, en el ámbito de la IA, se admite el consentimiento informado en determinados supuestos, debe distinguirse de la manifestación de voluntad para tratar los datos personales<sup>42</sup>. De manera extrapolada, también es interesante señalar que, la Generalitat Catalana dispone de un registro digital o sistema equivalente<sup>43</sup>, que recoge y centraliza los consentimientos de las personas, que desean la prestación de servicios públicos proactivos y la personalización de los mismos. No obstante, el uso de sistemas de la IA por parte de la Administración local no puede regirse por el consentimiento de los interesados, ya que, con el consentimiento se admite siempre su revocación, sin necesidad de condición alguna<sup>44</sup>.

No puede estarse a expensas de los vecinos que manifiestan la voluntad de tratar los datos personales por medio de IA, frente a los que no. Es por esto que, la base jurídica del tratamiento, en nuestra opinión, ha de ser el interés público, la cual debe tener presente, en su caso, el derecho de oposición con expresión de la causa, y la consiguiente ponderación.

## 5. Transparencia e información relativa a protección de datos de carácter personal y el uso de sistema de IA

La Administración pública debe garantizar transparencia, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal y en el uso de la inteligencia artificial. Sin embargo, la transparencia tiene un

<sup>38</sup> En este sentido, Valero Torrijos, Julián, "Las singularidades del tratamiento de datos de carácter personal en entornos de inteligencia artificial en el sector público", en *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, 335-396 (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023), 368.

<sup>39</sup> En concreto, en el espacio controlado de pruebas, los datos personales recabados lícitamente con otros fines podrán tratarse únicamente con el objetivo de desarrollar, entrenar y probar determinados sistemas de IA en el espacio controlado de pruebas cuando se cumplan todas las condiciones previstas en el artículo 59.1 del RIA.

<sup>40</sup> Considerando 70 del RIA.

<sup>41</sup> Informe Jurídico AEPD 175/ 2018 "(...) Con carácter general, la base jurídica del tratamiento en las relaciones con la Administración, en aquellos supuestos en que existe una relación en la que no puede razonablemente predicarse que exista una situación de equilibrio entre el responsable del tratamiento (la Administración), y el interesado (el administrado) no sería el consentimiento (art. 6.1.a) RGPD), sino, según os casos, el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c) RGPD) o el cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos (art. 6.1.e) RGPD)".

<sup>42</sup> Según el artículo 61.1 del RIA "A los efectos de las pruebas en condiciones reales, se obtendrá de los sujetos de las pruebas un consentimiento informado dado libremente antes de participar en dichas pruebas y después de haber recibido información concisa, clara, pertinente y comprensible en relación con (...)". Ahora bien, con atención al Considerando 141 del RIA, decir que "El consentimiento de los sujetos para participar en tales pruebas en virtud del presente Reglamento es distinto del consentimiento de los interesados para el tratamiento de sus datos personales con arreglo al Derecho pertinente en materia de protección de datos y se entiende sin perjuicio de este".

<sup>43</sup> Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital (artículo 31).

<sup>44</sup> Artículo 7.3 del RGPD.

significado diferente, en uno y otro ámbito, por lo que no debe confundirse. Así, la información a transmitir en cada supuesto es diferente, en cuanto a tipo, cantidad y destinatarios de la misma<sup>45</sup>.

Dicho esto, en el caso de que las personas físicas interactúen con un sistema de IA, la Administración pública, responsable del despliegue, debe informar del uso de la IA<sup>46</sup>. Y, dado que, al interactuar con el sistema de IA, seguramente, se recaben datos personales, la Administración pública, en calidad de responsable del tratamiento, debe informar de dicho tratamiento.

Es por esto que, a nuestro entender, una y otra información, en este caso, pueden ir de manera conjunta. Además, en el caso de que el sistema de IA adopte decisiones automatizadas y/o realice elaboración de perfiles, se añadiría a la información anterior.

Ahondando un poco más, la Administración pública, en la toma de decisiones individuales automatizadas, a partir de datos personales obtenidos de una persona física, debe garantizar al interesado el derecho a obtener la intervención humana, expresar su punto de vista e impugnar la decisión<sup>47</sup>. Es por esto que, en los procedimientos administrativos para la adopción de decisiones administrativas automatizadas, en los que se empleen sistemas de IA, debe preverse el momento, modo y alcance de la intervención de personas físicas para garantizar los derechos y libertades. De acuerdo con Mir Puigpelat<sup>48</sup> “podría exigirse expresamente que dicha información se facilite a los interesados en la motivación de la decisión. Como mínimo, debería indicarse que esta ha sido producida de forma automatizada y ofrecerles la posibilidad, si lo desean, de solicitar el acceso a los detalles del tratamiento automatizado”.

En definitiva, a efectos prácticos, ligamos, en estos supuestos, la información obligatoria en protección de datos y la relativa al uso de sistema de IA.

## 6. Responsables y encargados de tratamiento de datos personales en el uso de sistemas de IA

La Administración local puede ostentar la condición de responsable<sup>49</sup> y/o encargada<sup>50</sup> de tratamientos de datos de carácter personal, con relación a la creación de un sistema de IA y/o explotación o implementación de dicho sistema. En cualquier caso, cuando un sistema de IA trata datos personales, debe prestarse especial atención a la coherencia de estos roles y responsabilidades, ya que ambas normas, RGPD y RIA, no son congruentes<sup>51</sup>.

Nos podemos encontrar con una infinidad de supuestos, pero no podemos analizar toda la casuística en el presente trabajo. Así, para una mejor comprensión, señalaremos los supuestos más habituales.

<sup>45</sup> Vid. “Inteligencia artificial: Transparencia”, 20 de septiembre de 2023. Agencia Española de Protección de Datos <https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/blog/inteligencia-artificial-transparencia>.

<sup>46</sup> Considerando 132 del RIA.

<sup>47</sup> Artículo 22.3 del RGPD

<sup>48</sup> Mir Puigpelat, Oriol. “Capítulo XVI. Algoritmos, inteligencia artificial y procedimiento administrativo: principios comunes en el Derecho de la Unión Europea” en *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, 685-725 (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023), 699.

<sup>49</sup> Artículo 4.7 del RGPD «responsable del tratamiento» o «responsable»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.

<sup>50</sup> Artículo 4.8 del RGPD «encargado del tratamiento» o «encargado»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.

<sup>51</sup> “El Comité Europeo de Protección de Datos y el Supervisor Europeo de Protección de Datos, acogen con satisfacción la participación en la regulación de todas las partes interesadas de la cadena de valor de la IA y la introducción de requisitos específicos para los proveedores de soluciones, ya que desempeñan un papel importante en los productos que utilizan sus sistemas. Sin embargo, las responsabilidades de las distintas partes (usuario, proveedor, importador o distribuidor de un sistema de IA) deben estar claramente definidas y asignadas. En particular, en el tratamiento de datos personales deberá prestarse especial atención a la coherencia de estas funciones y responsabilidades con los conceptos de responsable y encargado del tratamiento contenidos en el marco de protección de datos, ya que ambas normas no son congruentes”. CEPD-SEPD Dictamen conjunto 5/2021 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial), 2021.

Por una parte, la Administración local puede ostentar la condición de responsable de tratamiento en los siguientes supuestos:

- ✚ En calidad de proveedor<sup>52</sup> único – que desarrolla un sistema de IA o un modelo de IA de uso general y sea utilizado para sí, esto es, para fines o usos propios – es el responsable de tratamiento de los datos personales que se efectúe en las etapas de entrenamiento y validación o prueba del sistema. En caso de ser proveedor o desarrollador junto a otra Administración pública o privada de un sistema de IA, podría considerarse a ambas entidades corresponsables del tratamiento.

En el caso de que la Administración local contratase a un tercero para el entrenamiento del sistema IA, éste será considerado encargado de tratamiento; tanto si la Administración es quien cede los datos como si los obtiene por sí mismo el tercero contratado. Cabe añadir, que, en tal caso la Administración es la que fija los términos que definen los fines del tratamiento y las características sustanciales de los datos. Y, en el supuesto que el tercero sea quien decida qué datos personales y cómo utilizarlos para entrenar el sistema de IA, asumirá la condición de responsable.

En el caso de que la Administración local, más adelante, comunique o ceda a otra entidad los datos de salida o resultantes del uso del sistema de IA, será responsable de dicha transmisión<sup>53</sup>.

- ✚ En calidad de Administración pública que efectúa el tratamiento de datos personales mediante un sistema IA. Así, en el caso de que sea responsable del despliegue<sup>54</sup> o implementación del sistema IA para llevar a cabo actividades de tratamiento, asume las obligaciones y responsabilidades en condición de responsable.

Por otra parte, la Administración local, aunque por el momento sea más improbable en la práctica, puede ostentar también la condición de encargado de tratamiento en los siguientes supuestos:

- ✚ En calidad de proveedor del sistema de IA para otras entidades, públicas o privadas, cuando la introduzca en el mercado o ponga en servicio con su propio nombre o marca, previo pago o gratuitamente, la IA que ha desarrollado.
- ✚ En calidad de distribuidor<sup>55</sup> del sistema de IA para otras entidades, públicas o privadas.

Además, también deben tenerse presente los supuestos de colaboración público-privada, a efectos de que la Administración local logre herramientas, tecnologías y servicios en torno al uso de la IA, así como la transferencia de conocimiento a la sociedad, de sus aplicaciones y usos. En esta relación colaborativa, el tratamiento de datos personales que, en su caso, subyace en el sistema de IA, podría atribuirse la responsabilidad del tratamiento a la Administración pública en cuanto titular de la competencia de los servicios públicos, en los que se haya utilizado la IA; siendo el ente privado encargado del tratamiento. O, en su caso, también podría articularse un acuerdo de corresponsabilidad<sup>56</sup> entre el ente público y privado. Se opte por una u otra forma de articular la relación, en cuanto concierne a la protección de datos, el contrato o concesión administrativa debería recoger, bien los extremos del encargo de tratamiento o, en su caso, los del acuerdo de corresponsabilidad. Además, ha de añadirse la exigencia de contemplar en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o en los Pliegos de prescripciones técnicas, la sujeción de los datos a las medias de seguridad del Esquema Nacional de Seguridad<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Artículo 3.3 del RIA «proveedor»: una persona física o jurídica, autoridad pública, órgano u organismo que desarrolle un sistema de IA o un modelo de IA de uso general o para el que se desarrolle un sistema de IA o un modelo de IA de uso general y lo introduzca en el mercado o ponga en servicio el sistema de IA con su propio nombre o marca, previo pago o gratuitamente.

<sup>53</sup> El artículo 4.2 del RGPD define como tratamiento también la “...comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión...”

<sup>54</sup> Artículo 3.4 del RIA «responsable del despliegue»: una persona física o jurídica, o autoridad pública, órgano u organismo que utilice un sistema de IA bajo su propia autoridad, salvo cuando su uso se enmarque en una actividad personal de carácter no profesional.

<sup>55</sup> Artículo 3.7 del RIA «distribuidor»: una persona física o jurídica que forme parte de la cadena de suministro, distinta del proveedor o el importador, que comercialice un sistema de IA en el mercado de la Unión.

<sup>56</sup> Artículo 26 del RGPD.

<sup>57</sup> En cuanto a la incorporación a los Pliegos de cláusulas administrativas de los requisitos subjetivos y materiales exigidos por el ENS, léase Fondevila Antolin, Jorge, “Breves consideraciones sobre la ciberseguridad y su implementación en la Contratación Pública”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública (2023)*: <https://www.obcp.es/opiniones/breves-consideraciones-sobre-la-ciberseguridad-y-su-implementacion-en-la-contratacion>

A mayor abundamiento, además de las formas directas e indirectas de gestión de los servicios públicos locales, de la asistencia técnica de las Administraciones supramunicipales<sup>58</sup> y del eventual uso de las técnicas de delegación intersubjetiva, los municipios también pueden utilizar técnicas o instrumentos jurídicos que, como la encomienda de gestión o los encargos a medios propios, implican la transferencia de determinadas funciones, aunque no la de la titularidad de la competencia o el servicio o, también, mediante formas asociativas de gestión compartida con otros entes locales o Administraciones, a través de fórmulas colaborativas que pueden dar lugar a la creación de nuevas personas jurídicas dotadas de personalidad jurídica propia y patrimonio independiente<sup>59</sup>.

En el caso de que el sistema de IA se provea y/o despliegue mediante las anteriores fórmulas de la Administración local, debe contemplarse, en su caso, en las encomiendas, encargos, convenios o acuerdos, las obligaciones y responsabilidades que asumen cada una de éstas, por cuanto al tratamiento de datos personales, que pueda operarse con el uso de la IA en cualquiera de las etapas de su ciclo de vida.

Dicho esto, también es de interés analizar la forma de articular, de manera clara y completa, la relación entre la Administración local y el tercero, a quien se encargase la creación de un sistema de IA. Al respecto, aparte de articular el acto jurídico o contrato de encargo de tratamiento<sup>60</sup>, como la declaración de ubicación de servidores y servicios asociados a los mismos<sup>61</sup>, en nuestra opinión, resulta imprescindible atender también las siguientes diligencias, de forma enunciativa y no limitativa:

a) Diligencias *in eligendo*<sup>62</sup> específicas en cuanto a un sistema de IA:

- ✚ Seleccionar la solución tecnológica más adecuada, en particular cuando contrata su desarrollo o adquiere un sistema de IA. La Administración local debe "exigir y analizar las especificaciones de calidad de la solución; y determinar la extensión del tratamiento y la carga de hacer frente a las consecuencias de sus decisiones. El que toma la decisión de realizar el tratamiento es responsable, y no puede escudarse en la carencia de información o el desconocimiento técnico para evadir su responsabilidad a la hora de auditar y decidir la adecuación del sistema"<sup>63</sup>.
- ✚ Solicitar la declaración de conformidad al proveedor de un sistema de IA, cuando es alto riesgo<sup>64</sup>.
- ✚ Verificar que el sistema de IA, cuando es de alto riesgo, tiene el marcado CE o, cuando no sea posible, en su embalaje o en la documentación que lo acompañe, para indicar la conformidad con Reglamento de Inteligencia Artificial<sup>65</sup>,
- ✚ En el caso de que el proveedor del sistema de IA sea una autoridad pública o institución, órgano u organismo de la Unión, podrá solicitarse que aporte documento acreditativo del registro del sistema en la base de datos de la Unión Europea<sup>66</sup>. En el caso de que descubra que el sistema de IA de alto riesgo que tienen previsto utilizar no ha sido registrado en la base de datos de la UE, no utilizarán dicho sistema e informarán de ello al proveedor o al distribuidor.

<sup>58</sup> Diputaciones provinciales, Cabildos.

<sup>59</sup> En este caso, nos estamos refiriendo a las mancomunidades de municipios y los consorcios, desde los que se trata del servicio público, de manera conjunta y descentralizadamente.

<sup>60</sup> Artículo 28.3 del RGPD, artículo 33 de la LOPDGD y Disposición adicional vigésima quinta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>61</sup> Artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>62</sup> Artículo 28.1 del RGPD

<sup>63</sup> Guía de la Agencia Española de Protección de Datos relativa a la "Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción", febrero 2020 (pág. 19). Si bien, en cuanto a la integración efectiva de la normativa de protección de datos de carácter personal y al principio de responsabilidad proactiva en el ámbito de la contratación administrativa pública léase a Guasp Martínez, Virginia, "Incidencia práctica de la normativa de protección de datos en la contratación administrativa", *Revista jurídica de Castilla y León*, nº. 51 (2020): 205-254.

<sup>64</sup> Artículo 16.g) del RIA.

<sup>65</sup> Artículo 16.h) del RIA.

<sup>66</sup> Considerado 131 y artículos 26.8 y 71 del RIA.

- ✚ Solicitar al proveedor de un sistema de IA de alto riesgo las fichas técnicas que describan las metodologías y técnicas de entrenamiento, así como los conjuntos de datos de entrenamiento utilizados, e incluyan una descripción general de dichos conjuntos de datos e información acerca de su procedencia, su alcance y sus características principales; la manera en que se obtuvieron y seleccionaron los datos; los procedimientos de etiquetado (p.ej., para el aprendizaje supervisado) y las metodologías de depuración de datos (p.ej., la detección de anomalías).

En la adquisición de sistema de IA, la Administración local podría optar por licitar un contrato de prestación de servicios consistente en el desarrollo de una solución basada en IA o, en su caso, se licite un contrato de suministro para la adquisición de licencias de uso de soluciones ya existentes. Pero, en todo caso, tal y como señala Berning Prieto<sup>67</sup> “para conseguir una verdadera actuación administrativa garantista se deberá apostar por el desarrollo de aplicaciones para uso exclusivo por las administraciones públicas y posterior compartición con el resto a través de las herramientas en materia de transferencia de tecnología reguladas en el artículo 158 LRJSP materializado en el Centro de Transferencia de Tecnología de la Administración General del Estado”.

b) Diligencias in vigilando durante el uso del sistema de la IA:

- ✚ Los proveedores de sistemas de IA de alto riesgo que consideren o tengan motivos para considerar que un sistema de IA de alto riesgo que han introducido en el mercado o puesto en servicio no es conforme con el RIA adoptarán inmediatamente las medidas correctoras necesarias para que sea conforme, para retirarlo del mercado, desactivarlo o recuperarlo, según proceda. Es por esto que, se podría prever en el pliego o contrato administrativo la comunicación a la Administración que haya desplegado o implementado dicho sistema de IA<sup>68</sup>.
- ✚ En el caso de que el sistema de IA de alto riesgo presente un riesgo y el proveedor tenga conocimiento de dicho riesgo, este investigará inmediatamente las causas, en colaboración con la Administración local (responsable del despliegue= que lo haya notificado, en su caso, e informará a las autoridades de vigilancia del mercado competentes respecto al sistema de IA de alto riesgo de que se trate y, cuando proceda, al organismo notificado que haya expedido un certificado para dicho sistema de conformidad 44, en particular sobre la naturaleza del incumplimiento y sobre cualquier medida correctora adoptada<sup>69</sup>.
- ✚ Los proveedores de sistemas de IA de alto riesgo colaborarán con la Administración local, responsable del despliegue o implementación, aportando la documentación técnica del sistema, a fin de llevar a cabo una evaluación de impacto relativa a la protección de datos<sup>70</sup>.

## 7. Conclusiones

La Administración local y, podemos decir, la Administración pública, en general, debe ser capaz de aplicar una gobernanza de los datos obrantes en sus sistemas de información, a fin de lograr datos de calidad y no sesgados para la IA.

Entre la ingente diversidad de datos, debe tenerse especial atención a los datos de carácter personal. Así, a fin de llevar a cabo tratamientos de datos personales, en cualesquiera etapas del ciclo de vida del sistema de IA, la Administración local, en calidad de responsable del tratamiento, ha de atender a las obligaciones de la legislación en protección de datos de carácter personal.

En una aproximación, a qué y cómo debe atender en primer lugar, en el diseño, el desarrollo o el uso de sistemas de IA que impliquen el tratamiento de datos personales, tal y como se ha expuesto, la Administración local deberá comenzar por solventar estas cuestiones de carácter relevante:

- ✚ Dilucidar la condición que ostenta, responsable o encargado de tratamiento, proveedor o responsable del despliegue, a fin de deslindar, de manera apropiada, las obligaciones y responsabilidades de todas las Partes, en aplicación del marco normativo de la protección de

<sup>67</sup> Berning Prieto, Antonio David “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 20 (2023): 163-185 DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11247>

<sup>68</sup> Artículo 20.1 del RIA.

<sup>69</sup> Artículo 20.2 del RIA.

<sup>70</sup> Artículo 26.9 del RIA.

datos y la IA. Dado que gran parte de nuestra Administración local española está abocada a implementar las soluciones de IA de terceros, debe prever en la contratación, de la manera en la que se ha expuesto, que estos proveedores cumplan con las exigencias del Reglamento de Inteligencia Artificial europeo. A nuestro entender, del mismo modo que la Ley de Contratos de Sector público incluyó, explícitamente, la obligación del futuro contratista de someterse en todo caso a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de dato<sup>71</sup>, también debería incorporar disposiciones en cuanto a la sujeción del mismo a la normativa, europea y española, en IA.

- ✚ Saber qué operaciones o actividades de tratamiento de datos personales, en la aplicación de la IA, deben inventariarse o registrarse. A nuestro entender, en la publicidad activa de las actividades de tratamiento realizadas por la Administración local<sup>72</sup>, debe constar el propio hecho de aplicar IA.
- ✚ Dilucidar la condición/es de licitud de los tratamientos de datos personales, que respondan, sin perjuicio de aplicar otras bases de legitimación, a un interés público esencial; sobre todo, cuando el uso de la IA está orientado a la satisfacción de servicio público. El invocar el interés público, en aplicación de la legislación en protección de datos, conduce a que haya Leyes o normas con rango de ley, que habiliten o amparen el tratamiento. Además, no basta, según la doctrina constitucional, con una mera remisión genérica a las normas generales de protección de datos<sup>73</sup>. Es por esto que, el legislador español, entendemos que, progresivamente, debe incluir disposiciones en el ordenamiento jurídico que sirvan de condición o licitud de estos tratamientos de datos personales. De lo contrario, nos podemos encontrar, como en otros supuestos, huérfanos de legitimidad.
- ✚ Aplicar transparencia, en la actividad de tratamiento de datos y en el uso de la IA. A pesar de que es diferente por cuanto, a la información a transmitir, sí encontramos que puede conjugarse, sobre todo, cuando de un tratamiento de datos personales, automatizado y con aplicación de IA, se tomen decisiones con efectos jurídicos; en el ámbito que nos ocupa, en las decisiones administrativas automatizadas.

Para toda esta labor, entendemos esencial el papel de la figura del delegado de protección de datos en la aplicación de la IA, a los efectos de garantizar la protección de los datos personales, así como el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos<sup>74</sup>. Del mismo modo que, abogamos también por el papel crucial que deben tener las diputaciones provinciales, cabildos, mancomunidades o las entidades públicas supramunicipales, en la implantación efectiva de la IA en el ámbito local español<sup>75</sup>.

## Bibliografía

Almonacid Lamelas, Víctor, "Impacto transformador de la inteligencia artificial en la Administración pública", *Revista DerechoLocal.es* ed. Lefebvre (2024).

"Irrupción y repercusión de la inteligencia artificial (IA) en las funciones reservadas: una visión muy práctica" *El Consultor de los Ayuntamientos: Las entidades locales ante el reto de la inteligencia artificial* (2024).

<sup>71</sup> Artículo 122.1 de la LCSP.

<sup>72</sup> Artículo 6bis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>73</sup> Esta doctrina del TC español es la llamada "teoría de las garantías adecuadas". Según la cual, la limitación legal de un derecho fundamental, como en este caso, el de la protección de datos, debe incorporar, dentro de la propia norma habilitante, "garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental" que sean específicas, proporcionadas al riesgo y suficientes para "procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental" (STC 76/2019, fj. 6).

<sup>74</sup> Mendoza Balladares, Carmen Patricia, "El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA", *Revista Canaria de Administración pública*, nº 4 (2025): 243-296.

<sup>75</sup> Según manifiesta la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en la "Guía Práctica y Políticas de uso de la IA en las entidades locales" ed. 2025, es crucial el papel de los entes supralocales, en particular, en aquellos municipios con menores recursos técnicos, económicos y humanos. Estos entes supralocales pueden facilitar economías de escala y posibilitar que municipios más pequeños puedan acceder a tecnologías avanzadas que, individualmente, estarían fuera de su alcance.

- Alonso Peña, Carlos, "Calidad del dato en sistemas de IA desde su adecuado gobierno y gestión", *El Consultor de los Ayuntamientos. Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal*, nº extra III, edit. La Ley (2024).
- Berning Prieto, Antonio David "El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable", *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*. Núm. 20 (2023): 163-185. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11247>
- Cerrillo i Martínez, Agustí, "La personalización de los servicios digitales", en "La administración digital" 311-342 editado por Dykinson (2022).
- Fernández Hernández, Carlos, "Estructura y contenido del Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, por el que se establece un entorno controlado de pruebas (*sandbox*), para el ensayo de sistemas de inteligencia artificial", *Diario La Ley*, nº 18 (2023).
- Fondevila Antolin, Jorge "Breves consideraciones sobre la ciberseguridad y su implementación en la Contratación Pública", *Boletín del Observatorio de Contratación Pública* (2023): <https://www.obcp.es/opiniones/breves-consideraciones-sobre-la-ciberseguridad-y-su-implementacion-en-la-contratacion>
- Guasp Martínez, Virginia, "Incidencia práctica de la normativa de protección de datos en la contratación administrativa", *Revista jurídica de Castilla y León*, nº. 51 (2020): 205-254.
- Loza Corera, María, "Datos y gobernanza de datos y conexiones con principios de protección de datos en el art 10 del Reglamento". En *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE*, editado por Aranzadi, 473-497, 2024.
- Martínez Martínez, Ricard "De la limitación de la informática a la transformación digital", *Revista Agenda Pública. Análisis de políticas públicas* (2021) <https://agendapublica.es/noticia/13475/limitacion-informatica-transformacion-digital>.
- "Inteligencia artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo", *Revista catalana de dret públic*, nº. 58 (2019): 64-81.
- Mendoza Balladares, Carmen Patricia, "El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA", *Revista Canaria de Administración pública*, nº 4 (2025): 243-296. <https://doi.org/10.36151/RCAP.4.9>.
- Mir Puigpelat, Oriol. "Capítulo XVI. Algoritmos, inteligencia artificial y procedimiento administrativo: principios comunes en el Derecho de la Unión Europea". En *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, editado por Tirant Lo Blanch, 685-725, 2023.
- Montoro Montarroso, Andrés "Propuesta de metodología para la implantación de sistemas de Inteligencia Artificial para la prevención del fraude en la contratación Pública". En *Inteligencia artificial y administraciones públicas: una triple visión en clave comparada*, editado por Iustel, 401-409, 2024.
- Ponce Sole, Julio "Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico". *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 50 (Iustel, 2019): 19-0.
- Sánchez Bolívar, Francisco José "Contratación pública para la digitalización del Sector Público: optimizando la actividad administrativa a través de la inteligencia artificial". En *Inteligencia artificial y administraciones públicas: una triple visión en clave comparada*, editado por Iustel, 411-420, 2024.
- Valero Torrijos, Julián, "Las singularidades del tratamiento de datos de carácter personal en entornos de inteligencia artificial en el sector público". En *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, editado por Tirant Lo Blanch, 335-396, 2023.