



Centre for European Studies
Luis Ortega Álvarez
Centre of Excellence Jean Monnet



**Funded by
the European Union**

Entornos digitales, vulnerabilidad y tutela

Susana de la Sierra

3/2025

Serie

EU Digital and Social Policy

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Spanish authorities. Neither the European Union nor the Spanish granting authorities can be held responsible for them.

ENTORNOS DIGITALES, VULNERABILIDAD Y TUTELA

Susana de la Sierra

Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha

Cita sugerida: DE LA SIERRA, Susana. *Entornos digitales, vulnerabilidad y tutela*, 3/25 Preprint Series in EU Digital and Social Policy, Center for European Studies “Luis Ortega Álvarez”- Jean Monnet Center of Excellence, 2025.

De próxima publicación en: DE LA SIERRA, Susana, MORCILLO MORENO, Juana y MEIX CERECEDA, Pablo (dirs.), *El Estado Social Digital: poderes públicos, inteligencia artificial y derechos*, Aranzadi La Ley, Madrid, 2025.

Este trabajo se enmarca en dos proyectos de investigación, dirigidos por Susana de la Sierra y Juana Morcillo Moreno: “Protección jurídica y oportunidades de los colectivos vulnerables ante la digitalización y la Inteligencia Artificial” (PRODIGIA), PID2021-124967OB-100, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE y “Digitalización y colectivos vulnerables: protección, garantías y propuestas para su implantación en Castilla-La Mancha” (PRODIGITAL), SBPLY/21/180501/000089, financiado por JCCM y por FEDER, UE.

1. Introducción

Los proyectos de investigación que han dado lugar al presente trabajo se han desarrollado a lo largo de tres años. En el documento de diagnóstico realizado para obtener una fotografía de la situación en Castilla-La Mancha¹ se puso de manifiesto que esta Comunidad Autónoma es un estudio de caso idóneo para analizar el impacto de los procesos de digitalización, incluida la inteligencia artificial, en la ciudadanía y, en particular, en aquellas personas en situación de vulnerabilidad. Desde el punto de vista territorial, Castilla-La Mancha presenta desafíos específicos en relación con las políticas de despoblación, dado que algunas de sus provincias se encuentran en una situación singularmente comprometida². Ante esta situación, Castilla-La Mancha ha sido pionera en la actividad normativa concerniente a la despoblación, algo que queda plasmado en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. Esta ley recoge medidas específicas para luchar contra las brechas digitales, haciendo mención expresa a algunas de dichas brechas, como la de género (arts. 43 y 72) o la concerniente a personas mayores (art. 43). Además, se regulan los contornos de una Administración digital inclusiva en el ámbito rural (art. 25). Por otra parte, junto al dato territorial, el perfil poblacional también arroja datos específicos respecto de la discapacidad y el género en esta Comunidad Autónoma, como se detalló en el mencionado documento de diagnóstico.

Además de lo anterior, la idoneidad de Castilla-La Mancha como estudio de caso deriva del posicionamiento de esta Comunidad Autónoma en las políticas públicas relacionadas con la digitalización. Esta circunstancia se ha incrementado a lo largo de los últimos años, coincidiendo con el desarrollo de los proyectos de investigación. Un dato organizativo importante ejemplifica esta situación de avanzadilla: la creación en el

¹ Susana DE LA SIERRA, Juana MORCILLO MORENO y Sergio SÁNCHEZ PARÍS, *Digitalización e inteligencia artificial en Castilla-La Mancha. Un estudio de diagnóstico desde la perspectiva de las relaciones entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía*, Preprints Series in EU Digital and Social Policy, Center for European Studies “Luis Ortega Álvarez”, Jean Monnet Center of Excellence, 2025.

² A ello se refiere de manera específica Antonio VILLANUEVA en el capítulo 5 de este libro, *Territorio y entornos digitales*.

año 2024 de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha³. Las medidas de gobernanza están consolidándose dentro de las estrategias de las diversas Administraciones Públicas, en el ámbito nacional e internacional, para tutelar los distintos intereses públicos y privados que se concitan en este ámbito⁴.

El hecho de que Castilla-La Mancha haya sido tomada como estudio de caso no empece para que buena parte de la investigación realizada y las conclusiones alcanzadas sean extrapolables a otras Administraciones Públicas en distintos niveles de gobierno. Así, las reflexiones sobre las brechas digitales y también las conclusiones concernientes al uso de las tecnologías disruptivas para facilitar una sociedad inclusiva son generalizables y de utilidad en otros contextos geográficos.

Los proyectos de investigación y el presente capítulo se centran en colectivos que hemos denominado “vulnerables”, utilizando una expresión convencional, si bien este término requiere ser objeto de explicación y así se hará más adelante⁵. En ocasiones,

³ Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, que prevé la creación de la Agencia, y Decreto 56/2024, de 24 de septiembre, que aprueba los estatutos de dicha agencia.

⁴ Esta cuestión, a la que me referiré con detalle más adelante, la he analizado en dos estudios previos, donde se avanzaban algunas de las conclusiones. El primero de ellos es Susana DE LA SIERRA, “Taming the Smart Cyber Beast: A Network of Courts and Other Authorities”, *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 5/1, 2024, pp. 83-95. Se trata de una versión escrita y reelaborada (teniendo en cuenta los comentarios en el debate) de la ponencia presentada con el mismo título en el Instituto Universitario Europeo de Florencia el 13 de junio de 2024, con ocasión de la Conferencia Anual de exalumnos del IUE (*Artificial Intelligence: historical, political, legal and economic considerations*). El objetivo fue, precisamente, presentar algunos de los resultados preliminares de la investigación para su debate en este foro. El segundo de los trabajos se encuentra en prensa en el momento de escribir las presentes líneas y es el siguiente: Susana DE LA SIERRA, “AI in the Spanish Public Sector”, en Francesco DECAROLIS, Barbara MARCHETTI and Luisa TORCHIA (eds.), *European digital regulation and its impact on Member States*, Springer, 2025. Este fenómeno, acaecido en el contexto de la digitalización y de la inteligencia artificial, responde sin embargo a una dinámica más amplia que expongo en síntesis en DE LA SIERRA, “Controles y colaboración entre instituciones: Las transformaciones de la justicia administrativa”, *Ius Publicum*, 2/2025, un pre-print de mi contribución a las Actas del XXIV Congreso ítalo-español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Turín los días 23 a 25 de mayo de 2024.

⁵ El Seminario de Teoría y Método (STEM) celebrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo el 30 de mayo de 2025 centró los debates de la sesión de teoría en torno al concepto de “vulnerabilidad”, como categoría de uso creciente en el Derecho y en las políticas públicas. Algunos de los aspectos planteados en ese debate se recogen aquí como elementos del marco teórico de la investigación. En particular, véanse los trabajos de Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado Social”, 2025, y de Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ, “Algunas consideraciones acerca del tratamiento de la vulnerabilidad en el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea”, 2025, ambos pendientes de publicación. En el caso de NOGUEIRA, esta autora había abordado la vulnerabilidad en trabajos previos, acuñando el concepto de “vulnerabilidad administrativa”. Cfr. Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda”, en Natalia PALEO MOSQUERA (ed.), “Gente sin casa, casas sin gente”,

el concepto de vulnerable se utiliza en un sentido económico, relacionado con la pobreza y, por ello, se vincula con el riesgo de exclusión⁶. En este sentido cabe recordar que España era en 2024, según los datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat)⁷, el cuarto Estado de la Unión Europea con mayor número de personas en situación de pobreza o en riesgo de exclusión. Más allá de esto, el concepto de “vulnerable” se ha extendido en el argot jurídico y político, algo que no es necesariamente una buena noticia, por cuanto no siempre se utiliza con precisión y porque puede ocultar una agenda que no se compadece bien con el Estado Social⁸. En muchas ocasiones se vincula a normas o medidas relacionadas con el principio de igualdad y las políticas de no discriminación, en el entendido probablemente de que la confección de normas y la elaboración de políticas públicas responde en muchas ocasiones a un modelo estándar de “hombre de Vitrubio”⁹ y no atiende a la diversidad.

En las líneas que siguen se profundizará en las cuestiones que acaban de ser apuntadas. Se abordará la vulnerabilidad que generan los entornos digitales y la necesidad de garantizar una tutela específica en este contexto. A continuación, se expondrá en particular el modelo de gobernanza que se está gestando, como un instrumento adecuado para garantizar la tutela de los derechos en estos nuevos

Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 213-244. V., además, Alba NOGUEIRA LÓPEZ, *¿El fin justifica los medios? Subvenciones y protección de personas vulnerables*, en Eduardo GAMERO CASADO/Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR (coords.), “20 años de la Ley General de Subvenciones: Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023)”, INAP, Madrid, 2023, pp. 293-302, así como Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 67, 2023, pp. 18-35. Asimismo, y por todos, me remito al capítulo de Miguel PRESNO LINERA en la presente obra colectiva, con el título *Constitución, vulnerabilidad e inteligencia artificial*, así como a Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, “Vulnerabilidad y externalización del Estado social”, en Belén PORTA PEGO (coord.), *La externalización del Estado Social: la atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 19-54.

⁶ Sara MESA, en su ensayo *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático* [Anagrama, Barcelona, 2019], desarrolla el vínculo entre una Administración digital e inhumana, las personas en situación de vulnerabilidad por su situación económica y la aporofobia u odio al pobre.

⁷ Véase el informe *Living conditions in Europe 2024 - Poverty and social exclusion* (disponible online el 10 de octubre de 2025).

⁸ En este sentido, v. Alba NOGUEIRA, 2025.

⁹ Esta aproximación a la vulnerabilidad como resorte para vencer las inercias del Derecho y las políticas públicas para “el hombre de Vitrubio” la desarrollé en el I Encuentro de la Consejería de Igualdad de Castilla-La Mancha, la Asociación de Mujeres en el Sector Público y la Comisión Mujer del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) Castilla-La Mancha (entidades todas colaboradoras de los proyectos de investigación), celebrado en Toledo el 19 de abril de 2024.

contextos. Hay quien ha llegado a afirmar, en un marco más amplio, que este fenómeno podría estar conectado con una revisión de la concepción clásica de la separación de poderes¹⁰. En fin, se propondrán unas conclusiones sobre la base de lo expuesto.

2. Entornos digitales y vulnerabilidad

2.1. El carácter transversal de los procesos de digitalización

La digitalización no es un mero apéndice de la acción pública ni es un aspecto menor en la vida diaria. Tiene un efecto transversal y permea cada área de la acción pública. Desde un punto de vista jurídico, el estudio se puede abordar desde diversos puntos de vista.

Por un lado, la digitalización es un medio para acelerar procedimientos, almacenar información y simplificar cargas administrativas. En este contexto general, los sistemas de inteligencia artificial (IA), en particular, desempeñan un papel esencial en lograr una acción pública efectiva y eficiente¹¹. Siendo esto así, entran en juego preocupaciones sobre el acceso igualitario a los procedimientos administrativos y la protección de personas vulnerables. Aquí, varios valores constitucionales reconocidos en muchas constituciones nacionales se encuentran implicados: acción pública efectiva y eficiente, buena administración, protección judicial efectiva y el principio de igualdad y no discriminación.

Por otro lado, las herramientas digitales y los sistemas de IA son relevantes para la provisión de servicios públicos, como ayuda para proporcionar atención médica o educación en zonas remotas, por ejemplo, o para promover la prestación de servicios sociales a través de ayuda económica¹². La IA así contribuye al Estado de bienestar. La

¹⁰ Frank VIBERT, *Rethinking the Separation of Powers. Democratic Resilience in Troubled Times*, Elgar, Cheltenham, 2024. Este autor llega a afirmar que “tiene sentido tratar hoy a las agencias de expertos independientes como un nuevo poder del Estado [distinto de los tres poderes clásicos] en una moderna separación de poderes” (p. 9: la traducción es mía, así como la precisión realizada).

¹¹ La bibliografía existente es muy basta, pero sí quisiera referirme a la obra colectiva dirigida por Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023. Esta obra actual recoge trabajos de algunos de quienes con mayor intensidad se han ocupado de esta cuestión y, por lo tanto, resulta de interés no sólo por su contenido concreto, sino también por los respectivos aparatos bibliográficos.

¹² En el contexto de las ciudades inteligentes, los territorios inteligentes o las comunidades inteligentes, la relevancia de esta herramienta en la prestación de servicios públicos es obviamente significativa. Sobre

inclusión también puede ser una preocupación aquí, ya que algunos ciudadanos pueden no ser capaces de beneficiarse de estos servicios públicos debido a su falta de infraestructura o capacidades digitales.

2.2. Vulnerabilidad y vulnerabilidad digital

En la era de la inteligencia artificial y la digitalización acelerada, el concepto de vulnerabilidad, como se ha señalado, adquiere una relevancia creciente¹³. Lejos de ser un mero término teórico o asistencial, se convierte en una categoría clave para diseñar políticas públicas, garantizar la igualdad y orientar la gobernanza digital de forma justa y eficaz. Pero ¿qué significa realmente ser vulnerable y qué significa ser vulnerable en contextos digitales?

Desde los años 80 del pasado siglo, distintas teorías han tratado de delimitar el alcance de la vulnerabilidad. Martha FINEMAN¹⁴, una referencia ya clásica en la materia, propone entenderla como condición universal del ser humano, una base sobre la que debe asentarse la igualdad jurídica. La obra de FINEMAN parte de una premisa, cual es la configuración del Derecho como una estructura que asume de forma acrítica la autonomía del individuo, en una concepción liberal de corte tradicional. Sin embargo, dicha autonomía es inexistente para múltiples personas —en particular, si pertenecen a ciertos colectivos—, en la medida en que por diversas razones no pueden desarrollar su proyecto vital. Dichas razones pueden ser económicas (recuérdese aquí la referencia

ello me remito al trabajo “Los procesos de transformación digital, las brechas y la lucha contra la despoblación: ¿Hacia una procura existencial digital?”, en Carmen NAVARRO GÓMEZ/Ángel Raúl RUIZ PULPÓN/Francisco VELASCO CABALLERO (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 120-142, así como a las referencias bibliográficas ahí contenidas. V., además, los capítulos en esta obra colectiva de Francesc RODRÍGUEZ PONTÓN y Nuria MAGALDI, “De la procura existencial al acceso digital equitativo a los servicios públicos”, así como de Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ y Clara VELASCO RICO, “Inteligencia artificial, personalización y proactividad en el ámbito subvencional”.

¹³ Estas ideas fueron avanzadas en diversas intervenciones públicas y, en particular, en *The bottom-up approach to vulnerability and the digital conundrum: public local authorities as key drivers*, en la mesa redonda coordinada por Sofia Ranchordás con el título *Theoretical and Methodological Approaches to the Study of Vulnerabilities in the Digital State*, Congreso ICON-S (International Society of Public Law), IE, Madrid, 10 de julio de 2024, con un discurso más centrado en el papel de los entes locales a este respecto.

¹⁴ Entre sus diversas publicaciones, v. Martha Anderson FINEMAN, “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition”, *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20:1, 2008, pp. 1-23. Sobre la dimensión de la teoría de Fineman y algunas críticas, v. Nina A. KOHN, “Vulnerability Theory and the Role of Government”, *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 26:1, 2014, pp. 1-27.

a la relación entre vulnerabilidad y pobreza) o pueden ser de otro tipo, incluso estructurales: es decir, desigualdades generadas a lo largo de la Historia o que no han sido debidamente tenidas en cuenta por los poderes públicos y que han consolidado una situación en la que unas personas son más “autónomas” que otras, por utilizar una expresión no exenta de ironía.

Para FINEMAN, todas las personas son vulnerables o pueden ser vulnerables en algún momento de sus vidas (desde luego, en la infancia y en la vejez). Así, la autora afirma que “quier[e] reivindicar el concepto de "vulnerable", debido a su potencial para describir el aspecto universal, inevitable y eterno de la condición humana, que ha de encontrarse en el núcleo de nuestra concepción de la responsabilidad social y estatal”¹⁵. Critica la aproximación formal a la igualdad en Estados Unidos y propone, en consecuencia, diseñar unas obligaciones mínimas dirigidas a los poderes públicos para satisfacer ese mínimo existencial necesario en la condición humana.

Una aproximación de estas características tiene relevancia en el contexto de la doctrina estadounidense, donde la aproximación jurídico-teórica al Estado de bienestar no se ha desarrollado históricamente como lo ha hecho en Europa. Sin embargo, es cierto que en el viejo continente la bibliografía sobre el Estado Social, incluyendo construcciones como la procura existencial de FORSTHOFF¹⁶, habían abordado ya este tipo de cuestiones sin utilizar el término estricto de vulnerabilidad.

En este contexto general sobre la vulnerabilidad, la doctrina ha profundizado en su significado en los entornos digitales. Así, Alba NOGUEIRA acuñó, como se ha indicado, el concepto de vulnerabilidad administrativa y, a partir de ahí, otras voces en la doctrina lo han utilizado. Más adelante, en el contexto de la Administración digital, se extendería la expresión “vulnerabilidad digital”, si bien este no se circunscribe únicamente al ámbito de lo público¹⁷.

¹⁵ FINEMAN: 8.

¹⁶ V., por todos, Nuria MAGALDI, *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social: Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, y, más tarde, “El concepto de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la Administración Pública”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2020, vol. 1, 99. 147-174. V. también Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de “Daseinsvorsorge”*, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 35-65.

¹⁷ A esta cuestión me referí en *Vulnerabilidad administrativa y Estado Social Digital*, Agenda Pública, 17 de noviembre de 2023 [último acceso: 10 de octubre de 2025]. Me remito asimismo a DÍAZ GONZÁLEZ,

La vulnerabilidad en los entornos digitales podría estructurarse en tres dimensiones, conforme a la bibliografía existente y a los debates que se han ido formado. En primer lugar, la vulnerabilidad se concebiría como la capacidad de sufrir un daño, ya sea por falta de defensa frente a agresiones de distinta envergadura o comportamientos que nos pueden afectar negativamente (ciberataques, errores administrativos, algoritmos opacos) o por exposición a riesgos sistémicos. En este último sentido se ha de evocar el artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, artículo referido a la inteligencia artificial y a los mecanismos de toma de decisiones automatizados. La exposición a riesgos sistémicos de personas a título individual o debido a su pertenencia a un colectivo puede venir dada por un inadecuado diseño de los algoritmos utilizados por las Administraciones Públicas en los procesos de toma de decisión. Ese diseño puede provocar sesgos o cualesquiera otros resultados conducentes a la causación de un daño (por ejemplo, un diagnóstico clínico errado en la sanidad pública, potencialmente determinante de responsabilidad patrimonial). En este sentido, el citado artículo 23, si bien se circunscribe específicamente al ámbito de la no discriminación, puede presentar un alcance general, en particular cuando se insta a las Administraciones Públicas *a priorizar* “la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por [los algoritmos involucrados en los procesos de toma de decisiones]”.

En segundo lugar, la vulnerabilidad operaría como concepto indicador de características singulares ligadas a la pertenencia a un grupo social (discapacidad, género, edad, ruralidad), lo que da lugar a formas de discriminación interseccional. Esta acepción conecta directamente con las teorías de la igualdad y la no discriminación, siendo así que algunas voces críticas con Fineman apuntan a la no necesidad de una teoría de la vulnerabilidad, por cuanto no aportaría nada singular a la construcción teórica de la igualdad y la no discriminación.

En fin, en tercer lugar, el término vulnerabilidad estaría vinculado a la universalidad, en el sentido ya expuesto: todas las personas somos vulnerables en algún momento de nuestras vidas. Ello exigiría que el Derecho y las políticas públicas tengan en cuenta la

2025, que se centra específicamente en la regulación europea de la inteligencia artificial, donde la vulnerabilidad es un concepto motor.

fluidez de estas situaciones. Sin embargo, aquí emerge el interrogante planteado en cuanto al riesgo real de dilución: si todo es vulnerabilidad, ¿qué grupo o grupos merecen una protección especial? Si se acepta un criterio universal de vulnerabilidad, se habrán de desarrollar criterios concretos o subcategorías que eviten que el concepto se vacíe de contenido.

Así, por ejemplo, la citada Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias, frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, recoge el término “vulnerabilidad” en dos apartados. En el artículo 48, referido a la creación y mantenimiento del empleo en el medio rural, se insta a *priorizar*, “entre otros, la formación y capacitación en servicios de proximidad y de atención a personas dependientes o en situación de vulnerabilidad” (la vulnerabilidad aparece aquí unida de manera estrecha a la situación de dependencia). Por su parte, el artículo 61, referido a la inclusión social, incluye un apartado referido a las prestaciones económicas de protección social para personas en una situación de dificultad económica y/o social más allá de quienes se encuentran en una situación de pobreza extrema. En este sentido, se señala que “[s]e apoyará a las familias en situación de riesgo o especial vulnerabilidad que residan en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación para evitar su entrada en circuitos de exclusión social”. En este precepto se aprecia cómo la vulnerabilidad no se vincula, en principio, a unas características físicas, sino al concepto de pobreza o, en general, de situación económica, así como a las dificultades “sociales”. Esta última expresión es más amplia y podría albergar dificultades derivadas de patrones sociales de desigualdad consolidados, como los concernientes al género, a la identidad sexual, al hecho de ser persona migrante o al factor racial/cultural. Si bien la ley utiliza el concepto de vulnerabilidad en sentido general, podría adjetivarse, planteando los problemas específicos que genera la vulnerabilidad digital, cuando el acceso a determinados servicios públicos viene dado por entornos digitales (solicitud a través de plataformas, asistencia médica a través de videoconferencia, información mediante chatbots, etc.). En este sentido, cabe subrayar la acción de los Grupos de Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha, en especial a través de programas para el fomento del emprendimiento, articulados en torno a la red Recamder, que podrían contribuir también para que desde el sector privado —pero con fondos públicos— se articulen medidas en esta dirección.

3. Tutela

3.1. La transformación del sistema de control de las Administraciones Públicas

El desarrollo progresivo de la acción pública ha traído consigo una creciente complejidad, diversificación y especialización del ordenamiento jurídico. Esta expansión, especialmente notoria en el ámbito del Derecho Administrativo, se traduce en una mayor densidad normativa y en la incorporación de sectores que anteriormente escapaban a la regulación. A ello se suma el aumento de la litigación, lo que ha tensionado la capacidad de respuesta del poder judicial, con consecuencias sobre la agilidad y eficacia de la justicia. En este contexto, han emergido mecanismos de control y supervisión de carácter no judicial en ámbitos estratégicos del ordenamiento. Destacan, en primer lugar, los denominados sectores regulados —energía, telecomunicaciones, servicios postales, entre otros—, que tras haber sido históricamente objeto de gestión pública en régimen de monopolio, operan hoy bajo lógicas de mercado, pero sometidos a intensas exigencias regulatorias.

En los últimos años, ha surgido un fenómeno que afecta tanto a las administraciones nacionales como a la administración europea. Se trata de la proliferación de diversos entes creados específicamente para el diseño de políticas públicas o la consecución de objetivos de interés general. Resultan particularmente relevantes para el presente análisis aquellos organismos encargados de la supervisión de sectores específicos de la realidad, especialmente los que tienen su origen en normativas de la Unión Europea y cuya finalidad es garantizar su efectiva implementación y cumplimiento.

En el marco de los procesos de transformación digital, la aparición de estos organismos ha cobrado una especial relevancia. En la actualidad, se configura un sistema de gobernanza complejo, en el que coexisten autoridades de protección de datos, organismos supervisores de los mercados y servicios digitales, y autoridades encargadas de promover la transformación digital en las administraciones públicas. Asimismo, en lo que respecta a este capítulo, cabe mencionar la existencia de autoridades responsables de la regulación y supervisión de los entornos digitales y la inteligencia artificial.

Si bien no corresponde aquí realizar una evaluación exhaustiva de esta nueva realidad institucional, sí resulta pertinente destacar brevemente algunas de sus características más significativas. Un sistema en red como el descrito ofrece ciertas ventajas, tales como la especialización técnica de los organismos implicados y, en consecuencia, una gestión más eficaz de los sectores respectivos. Además, al tratarse de organismos que deben ejercer sus funciones de control con un alto grado de independencia, sus actuaciones pueden contribuir positivamente a la protección de los derechos. Este modelo podría, asimismo, aliviar la carga del poder judicial, en la medida en que reduzca la litigiosidad posterior¹⁸.

Por otro lado, incluso en los casos que lleguen a instancia judicial, la existencia de una resolución previa emitida por un órgano técnicamente competente y, en principio, neutral, puede enriquecer el debate procesal al aportar elementos materiales cualificados. No obstante, resulta aconsejable reforzar los mecanismos de cooperación entre estos entes (SOLA, 2023), ya que la inflación organizativa señalada podría derivar en ineficiencias, duplicidades y, en última instancia, entorpecer una adecuada gestión sectorial, así como afectar negativamente a la seguridad jurídica de las personas y empresas.

Resulta evidentemente que todo lo anterior se entiende sin menoscabo de la tutela judicial. Al contrario. Sin embargo, los perfiles específicos de este tipo de tutela no judicial presentan novedad suficiente como para que el presente estudio se centre en ese ámbito.

3.2. Un sistema de gobernanza particular. La Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial

El marco normativo europeo para los entornos digitales y la inteligencia artificial subraya la necesidad de contar con un adecuado sistema de gobernanza¹⁹. España ha

¹⁸ V. en este sentido Elisenda MALARET I GARCÍA, “Hacia un modelo de justicia administrativa dual: tribunales administrativos y jurisdicción contencioso-administrativa. Justicia administrativa: instituciones administrativas e instancias jurisdiccionales, una perspectiva necesariamente de conjunto del control de la actividad administrativa”, en Jorge AGUDO GONZÁLEZ (dir.), *Control administrativo y justicia administrativa*, INAP, Madrid, 2016, pp. 43-78.

¹⁹ Especialmente, el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifican la Directiva

sido pionera en este ámbito, ya que la creación de un organismo de gobernanza en materia de inteligencia artificial formó parte de un conjunto de iniciativas impulsadas por el entonces Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital entre los años 2020 y 2024. En efecto, el Gobierno que inició su andadura unas semanas antes del estallido de la pandemia creó una nueva Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial dentro del citado Ministerio. Al frente de esta Secretaría de Estado se situó una profesional del sector, formada en España y en Estados Unidos, Carme Artigas, quien, tras concluir su mandato en 2023, regresó al sector privado, ejerciendo al mismo tiempo como copresidenta del Consejo Asesor de la ONU sobre Inteligencia Artificial. La Secretaría de Estado impulsó una agenda ambiciosa que, entre otras iniciativas, promovió la elaboración de la Carta de Derechos Digitales²⁰, así como la creación de la Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA).

La creación de la AESIA fue prevista en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, que autorizaba al Gobierno a promover una ley para su efectiva constitución. El modelo jurídico propuesto para esta agencia fue el de “agencia estatal”, figura que implica la personalidad jurídica pública, patrimonio propio, y autonomía de gestión. Asimismo, como es sabido, estas entidades pueden estar dotadas de potestades administrativas, si bien en este caso no se precisa con claridad qué potestades habrán de ser las concretamente conferidas y si hay alguna que queda excepcionada. La creación efectiva de estas agencias debe establecerse mediante una ley específica, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En el caso de la AESIA, dicha ley específica fue la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes, cuya Disposición Adicional Séptima establece:

“Uno. De acuerdo con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se autoriza la creación de la

2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) y el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

²⁰ Cfr. Lorenzo COTINO HUESO (coord.), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial, como organismo público con personalidad jurídica pública, patrimonio propio, plena capacidad de obrar y potestades administrativa, inspectora y sancionadora que se le atribuyan en aplicación de la normativa nacional y europea en relación con el uso seguro y confiable de los sistemas de inteligencia artificial.

Dos. La actuación de la Agencia responderá a los siguientes fines:

- a) La concienciación, divulgación y promoción de la formación, y del desarrollo y uso responsable, sostenible y confiable de la inteligencia artificial.
- b) La definición de mecanismos de asesoramiento y atención a la sociedad y a otros actores relacionados con el desarrollo y uso de la inteligencia artificial.
- c) La colaboración y coordinación con otras autoridades, nacionales y supranacionales, de supervisión de inteligencia artificial.
- d) El fomento de entornos reales de prueba de los sistemas de inteligencia artificial, para reforzar la protección de los usuarios.
- e) La supervisión de la puesta en marcha, uso o comercialización de sistemas que incluyan inteligencia artificial y, especialmente, aquellos que puedan suponer riesgos significativos para la salud, seguridad y los derechos fundamentales.

Tres. La Agencia estará adscrita a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Se regirá por lo establecido en su estatuto orgánico y por lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Cuatro. La asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio de la Agencia, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado.”

El marco jurídico de la Agencia se concretó mediante el Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial. Como puede observarse, este organismo fue creado con anterioridad a la aprobación del Reglamento europeo sobre inteligencia artificial. No obstante, el Real Decreto establece que

“la creación de la Agencia está fundamentada en la obligación que, en virtud de lo dispuesto en 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) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, se ha establecido para los Estados miembros de seleccionar una "autoridad nacional de supervisión" que se encargue de supervisar la aplicación y ejecución de lo dispuesto en la mencionada Ley de Inteligencia Artificial, así como de coordinar las actividades encomendadas a dichos Estados miembros, actuar como el punto de contacto único para la Comisión, y representar al Estado miembro en cuestión ante el Comité Europeo de Inteligencia Artificial”.

Además, se indica que la creación de esta agencia se alinea con los compromisos asumidos por España ante la Comisión Europea para la recepción de los Fondos *Next Generation*, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En concreto, la sexta política palanca del Plan es el Pacto por la Ciencia y la Innovación, que incluye la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

La Agencia tiene su sede en A Coruña, fruto del proceso de descentralización de organismos públicos promovido en los últimos años. Aunque aquí no se puede realizar un análisis exhaustivo de su marco normativo, se abordarán dos aspectos clave: su estructura y algunas de sus funciones. AESIA está adscrita al Ministerio de Transformación Digital y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Esta adscripción es formal y no debería comprometer su independencia. Sin embargo, desde una perspectiva de independencia, su estructura organizativa resulta llamativa. Se divide en órganos de gobierno y órganos ejecutivos. Según el artículo 12 de su Estatuto, la Presidencia de la Agencia recae en la persona titular de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, el segundo escalón jerárquico ministerial y cargo de libre designación por parte de la persona titular del Ministerio. La Presidencia, junto con el Consejo Rector, conforma los órganos de gobierno, y este último supervisa también la Comisión de Control. El Consejo Rector está compuesto, conforme al artículo 15 de su Estatuto, del siguiente modo:

“1. El Consejo Rector estará integrado por la persona titular de la Presidencia de la Agencia, que lo presidirá, y por las siguientes vocalías:

- a) La persona titular de la Dirección de la Agencia.
- b) Cuatro personas en representación del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con rango al menos de Subdirección General.
- c) Una persona en representación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con rango al menos de Subdirección General.
- d) Una persona en representación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con rango al menos de Subdirección General.
- e) Una persona experta, en representación del ecosistema, en el ámbito de la inteligencia artificial, a proposición conjunta del Consejo Asesor de Inteligencia Artificial y la Comisión Permanente de Digitalización de la Economía, la Administración y la Ciudadanía.

2. Las vocalías serán nombradas por la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital”.

Con independencia de la competencia técnica de las personas finalmente designadas, la configuración formal del Consejo Rector suscita dudas en cuanto a la independencia del órgano, pues la mayoría de sus miembros representan a ministerios concretos, y solo una persona representa al ecosistema técnico de la inteligencia artificial. Además, no se contempla representación de ciertos sectores la sociedad civil, en particular de ámbitos como la discapacidad, la igualdad, el medio ambiente (dado el impacto ambiental de las herramientas de IA) o los derechos laborales²¹.

Según el artículo 70.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA), las autoridades de vigilancia del mercado deberán ejercer sus funciones de manera independiente, imparcial y sin sesgo, con el fin de garantizar la objetividad de sus actividades y la aplicación efectiva del Reglamento. En este sentido, como se ha mencionado, cabe sostener que la configuración actual de los órganos de gobierno de AESIA no cumple plenamente con tales exigencias.

Más allá de los órganos de gobierno, uno de los órganos ejecutivos más relevantes es la Dirección General, cargo que fue objeto de un proceso público de selección al que concurrieron más de cien candidaturas. La persona seleccionada fue Ignasi Belda, ingeniero informático y doctor en inteligencia artificial y en derecho tecnológico. Su trayectoria profesional abarca tanto el sector privado como, en un sentido amplio, el sector público. Además de la Dirección General, la estructura ejecutiva se completa con los siguientes órganos: Secretaría General; Subdirección de Informes e Infraestructuras de Ensayo; y Subdirección de Certificación, Evaluación de Tendencias, Coordinación y Formación en Inteligencia Artificial.

Entre las competencias de la Agencia, destaca la siguiente: “La supervisión de los sistemas de inteligencia artificial para garantizar el cumplimiento de la normativa, tanto nacional como europea, sobre la inteligencia artificial que lleve aparejada el uso de esta tecnología, cuya competencia sea asumida por la Agencia. Más concretamente, le

²¹ En el marco de los proyectos de investigación, el 9 de junio de 2023 se organizó un seminario de investigación con el título *La gobernanza de la inteligencia artificial y la discapacidad. Marco regulatorio y representación social de las personas con discapacidad*, Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad Carlos III de Madrid, en colaboración con CERMI, Fundación ONCE, Grupo Social ONCE y Fundación Gabeiras. En dicho seminario se debatieron las ideas presentadas en el texto con representantes del sector y de las instituciones públicas.

corresponderá la supervisión y, en su caso, sanción de acuerdo con lo estipulado en la normativa europea en lo que respecta a la supervisión de sistemas de Inteligencia Artificial. El diseño, ejercicio y evaluación de esta función de supervisión se realizará incorporando la perspectiva de género” (art. 10.1.k del Estatuto).

Más allá de esta competencia directamente vinculada a la implementación del Reglamento europeo de inteligencia artificial, el ámbito de actuación de la Agencia es amplio: fomento de entornos de prueba, dinamización del mercado, impulso del uso sostenible medioambientalmente de la inteligencia artificial y fortalecimiento de la colaboración público-privada, entre otras funciones.

Asimismo, la Subdirección de Certificación, Evaluación de Tendencias, Coordinación y Formación en IA tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones (art. 26 del Estatuto):

- Supervisar de oficio [...] los sistemas de inteligencia artificial utilizados por las administraciones públicas, así como la emisión de informes vinculantes y actas que decidan sobre la continuidad de dichos sistemas y/o su puesta en marcha.
- Apoyar técnicamente y/o asesor[ar] a jueces y tribunales en casos de conflictos relacionados con la inteligencia artificial, a requerimiento de los propios tribunales.

Conviene recordar que la Agencia es un organismo de la Administración General del Estado, con capacidad para ejercer potestades administrativas para la ejecución de políticas públicas en el marco de sus competencias. En consecuencia, dadas sus amplias atribuciones, algunas de sus actuaciones tendrán un alcance nacional, mientras que otras deberán articularse en coordinación con las administraciones autonómicas competentes.

Mención especial merece asimismo la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD), creada por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Dicha norma establece que la AEAD no solo impulsará la digitalización de la Administración General del Estado, sino que también coordinará los esfuerzos de transformación digital en los distintos niveles de gobierno.

Posteriormente, el Real Decreto 1118/2024, de 5 de noviembre, aprobó el Estatuto de la AEAD. Según dicho decreto, la AEAD se adscribe al Ministerio de Transformación

Digital y Función Pública, pero a diferencia de AESIA, depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Función Pública, lo que enfatiza su papel en la transformación interna de la administración pública.

El ámbito competencial de la AEAD es amplio, abarcando todos los aspectos de la digitalización del sector público, con referencias explícitas a la inteligencia artificial. Por ejemplo, entre las funciones de la Dirección General de Administración Digital [art. 16.b), números 2.º y 10.º], figuran:

“1. La dirección del servicio de automatización inteligente (RPA), acompañado de procesos de inteligencia artificial y de procesos de gestión de negocio, impulsado de forma centralizada, que facilite a las entidades de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes, la adopción de esta tecnología”.

“2. El impulso a la utilización de capacidades de inteligencia artificial para mantener una relación proactiva de la administración con la ciudadanía y empresas”.

En consecuencia, la AEAD se configura como el órgano responsable de centralizar la integración de herramientas de IA en el ámbito interno de la Administración General del Estado, lo que podría contribuir a una mayor transparencia y claridad.

Como se ha señalado, la coordinación es un elemento esencial en el panorama cada vez más complejo de agencias que configuran el modelo de gobernanza de la inteligencia artificial en España. El Estatuto de la AEAD se refiere expresamente a este aspecto en su artículo 5. Tras una mención general a la cooperación interadministrativa, el texto incluye una previsión específica sobre la colaboración entre los principales organismos reguladores. En este sentido, se insta al desarrollo de medidas que refuercen la colaboración entre la AEAD y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), garantizando un asesoramiento temprano en materias relevantes. Asimismo, se fomenta expresamente la coordinación con la AEPD y con la AESIA en lo relativo a los sistemas de inteligencia artificial.

3.3. Nivel autonómico y local. En particular, Castilla-La Mancha

El panorama autonómico y local en materia de regulación de la digitalización y la inteligencia artificial presenta una notable diversidad. Si bien la digitalización constituye un eje prioritario en la mayoría de las políticas autonómicas, la inteligencia artificial aún

se encuentra en una fase emergente como ámbito de acción pública relevante, con destacadas excepciones.

En la actualidad, no existen agencias autonómicas *específicas* dedicadas a la inteligencia artificial. Sí que existen algunas referidas más genéricamente a la digitalización o conceptos afines. En cualquier caso, la gobernanza de esta tecnología —la inteligencia artificial— se encuentra integrada en las estructuras de los gobiernos autonómicos y, en algunos casos, en organismos independientes responsables de la transformación digital. Desde un punto de vista estrictamente organizativo, como se ha indicado, no puede hablarse de agencias autonómicas de inteligencia artificial. Sin embargo, esta materia se encuentra, en determinados casos, incluida en la estructura administrativa o atribuida a órganos independientes encargados de los procesos de digitalización.

En Castilla-La Mancha se estableció inicialmente una Dirección General de Digitalización e Inteligencia Artificial, que forma parte de la estructura ordinaria de la Administración regional, actualmente adscrita a la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital. En 2024 se creó la Agencia de Transformación Digital²², dotada de autonomía funcional y que integra dicha Dirección General, la cual asume funciones de dirección en el ámbito correspondiente. Asimismo, esta misma Agencia alberga una Dirección General de Infraestructuras de las Telecomunicaciones y Ciberseguridad, así como una Dirección General de Salud Digital, cuyas competencias incluyen la implementación de aplicaciones informáticas y sistemas de información basados en análisis de datos, big data e inteligencia artificial dentro del sistema sanitario público²³.

Entre otros organismos autonómicos relevantes en esta materia —aunque la mayoría no incluya expresamente el término “inteligencia artificial” en su denominación— cabe destacar los siguientes: (1) La Agencia Digital de Andalucía, encargada de la ejecución de la Estrategia Andaluza de Inteligencia Artificial 2030, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2023; (2) La

²² Me remito a la citada Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, así como al también citado Decreto 56/2024, de 24 de septiembre, se aprobaron los Estatutos de la Agencia.

²³ Véase en este mismo libro el capítulo sobre sanidad de Antonio PÉREZ MIRAS.

Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, así como la Agencia de Ciberseguridad de dicha Comunidad Autónoma; (3) El Observatorio de la Inteligencia Artificial para la Administración Pública, dependiente de la Generalitat Valenciana, que fue creado para recopilar y divulgar diversas aplicaciones de inteligencia artificial en el ámbito administrativo, pero en la actualidad ha cesado su funcionamiento; (4) La Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia, responsable, entre otras funciones, de la ejecución de la Estrategia Gallega de Inteligencia Artificial 2030. Cabe señalar que Galicia constituye una Comunidad Autónoma pionera en este ámbito, que cuenta con la primera ley integral de inteligencia artificial²⁴.

En Extremadura, la Dirección General de Digitalización de la Administración — adscrita a la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Junta de Extremadura— tiene encomendada la tarea de impulsar la digitalización en el ámbito regional. Esta Dirección General tiene por objetivo modernizar y optimizar los procesos administrativos mediante la implementación de tecnologías digitales. Asimismo, otras Comunidades Autónomas, como la Región de Murcia, han anunciado estrategias futuras de inteligencia artificial o iniciativas afines en esta materia.

En conclusión, el modelo de gobernanza de la inteligencia artificial en España se encuentra en constante evolución, con un papel creciente por parte de los Gobiernos autonómicos en los procesos de transformación digital y en la regulación de dicha tecnología. Si bien no existen agencias autonómicas específicas dedicadas a la inteligencia artificial, las funciones vinculadas a esta se encuentran frecuentemente integradas en entidades responsables de la digitalización, agencias de modernización tecnológica o unidades sectoriales específicas (como los departamentos de salud digital). Todo ello ha de cohonestarse, evidentemente, con una adecuada tutela judicial, clave de bóveda de todo el sistema de tutela.

²⁴ Ley 2/2025, de 2 de abril, para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia. Previamente, sin carácter formal de ley, pero sí con el afán de lograr una regulación siquiera mínima de la inteligencia artificial en Extremadura, cabe citar el Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura.

4. Conclusiones

La transformación digital es una realidad en todos los órdenes de la vida. En particular, en el ámbito de las Administraciones Públicas, se ha de subrayar que la digitalización no es un instrumento más, sino que constituye un fenómeno que permea todas las áreas de la acción pública. En este proceso, la inteligencia artificial adquiere un papel central como instrumento de eficacia administrativa, concretando y actualizando el principio constitucional correspondiente. Gracias a las tecnologías disruptivas se pueden desarrollar mecanismos para una mejor prestación de los servicios públicos, también desde la óptica de la inclusión de personas y colectivos.

No obstante lo anterior, los riesgos también son evidentes, en particular respecto de las personas y colectivos vulnerables. El concepto de vulnerabilidad adquiere aquí un singular protagonismo, al mismo tiempo que puede resultar perturbador debido a su carácter polisémico. Su papel creciente en las políticas públicas y en el Derecho es palmario, como también lo es el interés despertado en la doctrina. Sin embargo, debido su polisemia, requiere un análisis detallado, a fin de determinar su utilidad y su diferencia respecto de algunas construcciones asentadas, como son los estudios sobre igualdad y no discriminación. El concepto de vulnerabilidad se ha adjetivado, dotándole de contenido jurídico concreto. Así, junto a la vulnerabilidad administrativa ha surgido la vulnerabilidad digital, de singular interés para la presente investigación. En entornos digitalizados, la vulnerabilidad puede adoptar múltiples formas: desde la exposición a daños por decisiones automatizadas opacas hasta la discriminación interseccional por pertenencia a grupos sociales específicos. Ello exige una respuesta normativa y política atenta, entre otras cuestiones, a las desigualdades estructurales históricamente consolidadas.

Los entornos digitales y el uso de inteligencia artificial han determinado la proliferación de entes y organismos dotados de competencias para regular y controlar estos ámbitos de la realidad. Se trata no sólo de una realidad en nuestro país, sino especialmente de una apuesta europea. El ecosistema institucional en torno a la digitalización y la gobernanza de la inteligencia artificial es creciente y fragmentado. A nivel estatal, la creación de la Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial representa un hito, aunque su estructura plantea interrogantes sobre su independencia

y representatividad, especialmente por la escasa inclusión de la sociedad civil y de sectores clave como el medio ambiente, la discapacidad o la igualdad en diversas manifestaciones. A ello se suma la coexistencia con otras entidades relevantes como la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o la Agencia Estatal de Protección de Datos, lo que hace imprescindible reforzar los mecanismos de cooperación.

En el ámbito autonómico no existen agencias totalmente equivalentes a la AESIA, pero muchas Comunidades Autónomas han comenzado a integrarla en sus estructuras organizativas, a partir de planes o estrategias digitales. Galicia se perfila como un referente normativo, mientras que otras regiones, como Andalucía, Madrid o Castilla-La Mancha, han desarrollado organismos específicos o estrategias públicas de alcance sectorial.

Castilla-La Mancha ha apostado desde hace unos años por las políticas públicas en materia de digitalización e inteligencia artificial. La reciente creación de la Agencia de Transformación Digital y la inclusión de una Dirección General de Salud Digital en su estructura ilustran un modelo de gobernanza que vincula innovación tecnológica con inclusión social, territorial y sanitaria. Además, en el contexto de la política de lucha contra la despoblación, la digitalización se presenta como una aliada, al mismo tiempo que se vela de forma expresa por las personas y los colectivos en situación de vulnerabilidad.

El diseño de la gobernanza de la IA debe evitar la dispersión institucional y asegurar la coordinación entre los niveles estatal, autonómico y local. La tutela de los derechos, en particular de los colectivos en situación de vulnerabilidad, no puede quedar supeditada a mecanismos tecnocráticos ni depender únicamente de la especialización técnica, aun cuando tiene sentido que un primer nivel de protección se confiera a organismos técnicos y especializados. Es necesario que los marcos normativos contemplen garantías sustantivas, mecanismos accesibles de supervisión, y una verdadera inclusión de la ciudadanía en el diseño de estas políticas. Y, como cierre último del sistema, debe quedar expedita la vía judicial, una vía judicial a la altura de los tiempos, con el conocimiento y la preparación adecuados, así como con los medios necesarios para el cumplimiento de su función.

Bibliografía

- Lorenzo COTINO HUESO (coord.), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- Susana DE LA SIERRA, “AI in the Spanish Public Sector”, en Francesco DECAROLIS, Barbara MARCHETTI and Luisa TORCHIA (eds.), *European digital regulation and its impact on Member States*, Springer, 2025.
- “Taming the Smart Cyber Beast: A Network of Courts and Other Authorities”, *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 5/1, 2024, pp. 83-95.
- *Vulnerabilidad administrativa y Estado Social Digital*, Agenda Pública, 17 de noviembre de 2023 [último acceso: 10 de octubre de 2025].
- “Los procesos de transformación digital, las brechas y la lucha contra la despoblación: ¿Hacia una procura existencial digital?”, en Carmen NAVARRO GÓMEZ/Ángel Raúl RUIZ PULPÓN/Francisco VELASCO CABALLERO (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 120-142.
- Susana DE LA SIERRA, Juana MORCILLO MORENO y Sergio SÁNCHEZ PARÍS, *Digitalización e inteligencia artificial en Castilla-La Mancha. Un estudio de diagnóstico desde la perspectiva de las relaciones entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía*, Preprints Series in EU Digital and Social Policy, Center for European Studies “Luis Ortega Álvarez”- Jean Monnet Center of Excellence, 2025.
- Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ, “Algunas consideraciones acerca del tratamiento de la vulnerabilidad en el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea”, ponencia presentada en el Seminario de Teoría y Método (STEM), en Toledo, el 20 de mayo de 2025 (en prensa).
- Martha Anderson FINEMAN, “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition”, *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20:1, 2008, pp. 1-23.
- Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023
- Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, “Vulnerabilidad y externalización del Estado social”, en Belén PORTA PEGO (coord.), *La externalización del Estado Social: la atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 19-54.
- Nina A. KOHN, “Vulnerability Theory and the Role of Government”, *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 26:1, 2014, pp. 1-27.
- Nuria MAGALDI, “El concepto de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la Administración Pública”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2020, vol. 1, 99. 147-174.

- *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social: Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.
- Elisenda MALARET I GARCÍA, “Hacia un modelo de justicia administrativa dual: tribunales administrativos y jurisdicción contencioso-administrativa. Justicia administrativa: instituciones administrativas e instancias jurisdiccionales, una perspectiva necesariamente de conjunto del control de la actividad administrativa”, en Jorge AGUDO GONZÁLEZ (Dir.), *Control administrativo y justicia administrativa*, INAP, Madrid, 2016, pp. 43-78.
- Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, “La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de “Daseinsvorsorge””, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 35-65.
- Sara MESA, en su ensayo *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama, Barcelona, 2019.
- Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado Social”, ponencia presentada en el Seminario de Teoría y Método (STEM), en Toledo, el 20 de mayo de 2025 (en prensa).
- *¿El fin justifica los medios? Subvenciones y protección de personas vulnerables*, en Eduardo GAMERO CASADO/Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR (coords.), “20 años de la Ley General de Subvenciones: Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023)”, INAP, Madrid, 2023, pp. 293-302.
- “Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 67, 2023, pp. 18-35.
- “Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda”, en Natalia PALEO MOSQUERA (ed.), “Gente sin casa, casas sin gente”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 213-244.
- Agostino SOLA, *Il coordinamento amministrativo nelle funzioni di regolazione di fenomeni complessi: le economie dei dati*, Tesis Doctoral, Universidad LUISS de Roma, 2023.
- Frank VIBERT, *Rethinking the Separation of Powers. Democratic Resilience in Troubled Times*, Elgar, Cheltenham, 2024.