

# MOTIVACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

GUILLERMO CHANG CHUYES

**RESUMEN.** - El Estado de derecho exige la motivación de los actos de la administración pública. Por ello, este artículo analiza el impacto de la IA en la motivación. En el caso de los actos reglados, la IA sólo puede automatizarlos. Si se necesita un análisis más profundo, la IA no puede realizarlo porque debe valorar el contenido de los medios probatorios. En el caso de actos discrecionales, ocurre lo mismo: la IA no puede sustituir a un funcionario público porque no puede escoger por sí misma los medios y fines.

**PALABRAS CLAVE:** acto administrativo, motivación, inteligencia artificial, discrecionalidad.

**ABSTRACT.** - Rule of law demands explain motivation of the public administration's acts. Therefore, in this paper analyzes how AI impact in motivation. If public administration will execute the rule, AI only can help to automatize the process. In many cases, standard of proof requires deep analyzes. Then AI cannot realize that, because it is not capable of motivation. The same goes for discretionally powers: AI cannot replace civil servant because it is not capable of doing so.

**KEY WORDS:** administrative act, concise general statement of basis and purpose, artificial intelligence, discretionary power.

**SUMARIO.** - 1. La motivación como exigencia concreta de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho. 2. El impacto de la inteligencia artificial en la motivación de los actos administrativos. A. *La imposibilidad de automatizar todos los actos reglados y la adecuación del silencio administrativo.* B. *La imposibilidad de motivación usando IA respecto de potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados.* 3. Conclusiones.

## ***1. La motivación como exigencia concreta de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho***

García de Enterría (2004: 13), en un célebre artículo publicado originalmente en 1974, señalaba que el Estado de Derecho era la clave de *la lucha contra las inmunidades del poder*. Por ello, rescata la importancia de su origen en un ideal de la revolución francesa: *someter al poder sistemáticamente a un juicio en el que cualquier ciudadano pueda exigirle cumplidamente justificaciones de su comportamiento ante el Derecho*. Así, el Estado de Derecho no es un fin en sí mismo, sino que va más allá: implica que el poder público justifique racionalmente cada una de sus actuaciones y que la justicia (en todos sus tipos) sea su baremo.

Años después, la Constitución española recoge este principio en su primer artículo: *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*<sup>1</sup>. Esta regulación del Estado de Derecho acompañada de las cláusulas social y democrático, a modo de tríada, reafirma su vocación instrumental. Laguna de Paz (2023: 222 y ss.) analiza este artículo reconociendo tres grupos de exigencias<sup>2</sup>. En primer lugar, el Estado de Derecho exige la sujeción de todos los poderes públicos a la ley y al derecho, con miras a la búsqueda del bien común desde el reconocimiento y promoción de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Para ello, también exige la división de poderes como medio de racionalización y control del poder. Respecto del Estado Democrático, se reconoce una concepción pluralista de la sociedad y la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Finalmente, el Estado Social exige que las libertades de los ciudadanos sean efectivas, dentro de la función social. Así, el Estado asume la consecución de objetivos de interés general, siendo indispensable corregir el funcionamiento del mercado por razones de cohesión social y justicia distributiva.

Estas exigencias se despliegan a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico español, ya sea por medio de principios (legalidad, jerarquía normativa, proporcionalidad, buena fe, confianza legítima, interdicción de la arbitrariedad, servicio al interés general, entre otros)

---

<sup>1</sup> Respecto del proyecto inicial, esta frase no ha sido modificada. *Cfr.* Cortes Generales (1980: 10).

<sup>2</sup> Para profundizar sobre las exigencias del artículo *sub examine* en las últimas publicaciones, entre otros, *cfr.*: Arroyo Jiménez (2023: 109-127), Martín Rebollo (2023: 78-81), Parejo Alfonso (2023: 106-148), Santamaría Pastor (2023: 47-79).

o por medio de técnicas (actos jurídico-públicos, contratos, autorizaciones, concesiones, entre otros). Como señala García de Enterría (2004: 14), nuestro trabajo es convertir *la metafísica en técnica*; esto es, que estos principios hagan realidad el Estado social y democrático de Derecho. Por ello, cobra especial relevancia la motivación: es ahí donde lo abstracto se hace concreto. Aun cuanto esto es exigencia del ejercicio de cualquier potestad pública, nos centraremos en la motivación del acto administrativo. En este caso concreto, como menciona Picón Arranz (2022: 133), un vicio en la motivación del acto administrativo puede generar su nulidad de pleno derecho vía artículo 24 de la Constitución.

Una primera cuestión es la terminológica. Mencionan Meilán Gil (2011: 116-118) y Santamaría Pastor (2023: 108-113) que los elementos del acto administrativo se gestaron según la sentencia o del negocio jurídico. Por ello, la doctrina menciona motivación<sup>3</sup>, contenido<sup>4</sup>, justificación<sup>5</sup> o causa<sup>6</sup>. Todas estas formas son metodologías para explicar las razones de la actuación de la Administración pública. Desde el punto de vista legal, puede afirmarse que el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, ha optado por la motivación como elemento del acto administrativo. Sin embargo, ha descrito la motivación como *sucinta referencia de hecho y fundamentos de derecho* y ha establecido los actos administrativos que exigen motivación.

La segunda cuestión es definir doctrinalmente la motivación. El legislador ha optado por configurarla según la sentencia; sin embargo, en el derecho procesal tampoco hay claridad. Aliste Santos (2018: 235-237) detalla la imposibilidad de definir la motivación en esta área. Actualmente, se han abandonado las teorías ilustradas del silogismo deductivo que duraron hasta mediados del siglo pasado y se han abrazado las teorías de la argumentación jurídica. En ese sentido, la argumentación mezcla reglas analíticas, dialécticas, tópicas y retóricas para resolver las controversias judiciales. A pesar de ello, existe un método por medio del cual, el juez debe dictar sus sentencias. El mismo autor (2018: 286 y ss.) distingue tres fases íntimamente relacionadas: a) *coram proprio iudice*;

---

<sup>3</sup> Santamaría Pastor (2023: 131) y Navarro González (2017).

<sup>4</sup> Sánchez Morón (2023: 542-543).

<sup>5</sup> Blanquer Criado (2023).

<sup>6</sup> Laguna (2023: 825) y Arzoz Santisteban (2023: 433).

2) *coram partibus*; y 3) *coram populo*. La primera fase implica el descubrir los fundamentos de hecho y de derecho necesarios para administrar justicia. En esta fase, cobra relevancia la selección y ponderación de los medios probatorios (contexto de descubrimiento o *ars inveniendi*). La segunda fase es la propia plasmación de esos argumentos para resolver el *petitum* de las partes (contexto de justificación o *ars iudicandi*). Finalmente, la última fase permite el análisis crítico por parte de otras instancias y la doctrina científica.

Aun cuando el contenido del acto jurisdiccional es distinto del acto administrativo, las labores son similares. La norma jurídica está compuesta de supuesto de hecho y consecuencia jurídica. La determinación, en abstracto, del contenido de estos elementos es competencia, primigeniamente, del legislador (constitucional o parlamentario). Cuando todos los elementos quedan ya determinados en la norma a aplicar, estamos frente a actos reglados. En este caso, la labor de la Administración pública se circunscribe a la comprobación del supuesto de hecho de la norma: sólo aplica el derecho. La actividad probatoria, en este caso, cobra especial relevancia. Por otro lado, en caso haya algo por definir en la norma jurídica, estamos frente a actos discrecionales. Esto se aprecia en dos supuestos: cuando ha recibido un margen de apreciación por parte del legislador o por medio de los conceptos jurídicos indeterminados positivizados en la norma. Según Laguna de Paz (2017: 85 y ss.), aun cuando esta distinción es útil, en la práctica, el margen de apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados comporta también un margen de discrecionalidad, al menos en zonas de incertidumbre.

Bajo esta perspectiva, la propuesta metodológica de Rodríguez de Santiago (2015) es adecuada para comprender la actuación administrativa. Él distingue entre reglas de conducta y reglas de control de la actuación jurídico-administrativa. Estas reglas se aplican, respectivamente, a la actuación de la Administración pública y al control de ésta por parte del Poder judicial. En el caso de los actos reglados, la norma de conducta y la norma de control son simétricas: los órganos administrativos aplican la norma y el juez controla esta aplicación (control positivo). Básicamente hay una subsunción de la actuación de la Administración pública en la norma. Por su parte, los actos discrecionales son asimétricos. Los órganos administrativos determinan el modo en que deben actuar bajo la *dirección normativa* de la ley; mientras que el juez solamente controla que esta decisión no haya salido de esta dirección (control negativo). Con ello, la Administración

pública puede determinar los elementos de la norma jurídica. Parafraseando el poema de Machado, la Administración pública es el caminante, la ley le determina el camino, la discrecionalidad le permite andar de cualquier forma dentro del camino, y el juez controla que no se salga del camino.

## **2. El impacto de la inteligencia artificial en la motivación de los actos administrativos**

Desde el advenimiento del Estado moderno, la actuación administrativa es realizada por personas físicas incorporadas como funcionarios a la Administración pública. Sin embargo, desde hace algunos pocos años, la tecnología se ha incorporado a esta tarea. En un primer momento, las máquinas de escribir disminuyeron el tiempo de redacción de los actos administrativos. Luego, la informática y el internet lograron automatizar gran parte del trabajo de los funcionarios. Incluso, han permitido prescindir de la sede física de la Administración pública, ya sea por teletrabajo de los funcionarios públicos o procedimiento electrónico iniciado por plataformas virtuales. Actualmente, la inteligencia artificial (IA) supera este progreso porque pretende reemplazar el trabajo propio del funcionario. La cuestión es si ello implica que sea la IA quien tome las decisiones, o sea, la que motive los actos administrativos.

Concordamos con García García (2022: 307-308) respecto de la complejidad de tener una definición establecida y unánimemente aceptada a nivel técnico o jurídico de IA. Recientemente, Gómez Pérez (2023: 19) ha descrito la evolución de la definición del diccionario de la RAE. A lo largo de la evolución, la finalidad siempre es recrear las operaciones de la mente humana. La primigenia definición (1992), y la siguiente (2001) hacen referencia a máquinas y ordenadores. La actual definición, eleva esto a disciplina científica que crea los programas para tal fin. La misma evolución se aprecia en las definiciones de IA incorporadas a la legislación de la Unión Europea: en todas ellas se aprecia la búsqueda del mismo fin, aunque no hay una definición exacta sobre el objeto que lo realiza.

Es importante resaltar que no es la primera vez en la historia que se anhela recrear artificialmente las operaciones humanas. La introducción al *Leviatán* de Thomas Hobbes, por ejemplo, señalaba que el Estado es un *hombre artificial autómatas*. Por su parte, El Espíritu de las Leyes de Montesquieu establecía que los jueces sólo podían subsumirse

en el supuesto de la ley. De ahí la frase: el juez es la boca muerta de la ley. Actualmente, la pretensión es reemplazar a las personas físicas que trabajan en las distintas Administraciones públicas por la IA.

Siguiendo a Gómez Pérez (2023: 24), se distingue la IA según la complejidad de sus tareas. Por un lado, están las IA específicas, que realizan actividades concretas de forma satisfactoria. Por otro lado, la IA general es aquella que puede imitar por completo todas las capacidades relacionadas con la inteligencia humana. Sin embargo, el anhelo científico es la difuminación de esta distinción e incluso, ir más allá: desea lograr una superinteligencia.

Entrando en detalle, entre las operaciones de la mente, la IA ha logrado hacer deducciones e inducciones. La primera de ellas va de una regla general a un hecho particular; mientras que, la segunda lo hace a la inversa. Sin embargo, a la fecha no logra hacer abducciones. La abducción vendría a ser una forma de inferencia causalizada. Menciona Larson (2022: 222) que la abducción es la operación mental que sirve para resolver problemas concretos: pasa de la observación de un hecho en particular a una regla o hipótesis que lo explique y en base a ello, poder proponer una respuesta. En ese sentido, para abducir tenemos que resolver el problema de selección que existe en las causas o factores enfrentados y, para resolver ese problema, tenemos que captar de alguna manera lo que resulta relevante en una situación u otra (2022: 253). En ese sentido, de toda la realidad escoge que es lo relevante para establecer la causalidad de un hecho respecto de otro.

Como se puede apreciar, el problema de fondo es más filosófico que científico-técnico: dependerá de la definición de inteligencia humana. Así, si la visión de la inteligencia es sólo asociación material, la IA está en camino de lograr grandes avances. Sin embargo, si además de ello se añade un componente espiritual, dudo mucho que puede realizar determinados análisis. En efecto, el problema de la abducción se vincula con el reconocimiento de la libertad humana: el ser humano escoge aquella porción de la realidad que le interesa con miras a un fin. Por ello, se dice que el conocimiento es intencional. Por ejemplo, si cualquier persona camina por la calle, en principio, sólo presta atención a aquello que le interesa para cumplir la finalidad de su acción. Si se distrae, es porque esta finalidad ha mutado, ya sea por decisión racional o pasional.

Esto sucede porque el ser humano es complejo (material y espiritual): la inteligencia humana no actúa sola, sino acompañada de la libertad e incluso, de las emociones. Esto es lo que explica que los juicios morales o jurídicos no sean exactos. El acto bueno o justo parte de una abducción: la persona humana escoge parte de la realidad con miras a un fin. Incluso, aun cuando la acción humana se haya realizado sin una finalidad (meramente pasional), las consecuencias morales o jurídicas del acto deben ser asumidas o imputadas a su autor.

Respecto de este punto, la IA es intencionalmente neutra. En este caso, la intencionalidad vendría dada por la jerarquía de valores que ha establecido el programador de la IA. Sin embargo, esto no garantiza que la decisión sea justa porque la realidad tiene infinitos matices que no se pueden fijar *ex ante*. Recordemos la necesidad del juez literario que denuncia Martha Nussbaum (1997: 115 y ss.) para poder tener una justicia más empática. Lo mismo ocurre con los órganos administrativos. Justamente, la finalidad de la existencia de la discrecionalidad es que los criterios de oportunidad maticen la rigidez y las determinaciones genéricas de la ley con miras a servir de verdad a los intereses generales. Esto es lo que puede sustentar la necesidad de la *reserva de humanidad*<sup>7</sup> o la *vigilancia humana*.

#### *A. La imposibilidad de automatizar todos los actos reglados y la adecuación del silencio administrativo.*

Tradicionalmente, la labor de los órganos administrativos ha consistido en comprobar la realización del supuesto de hecho y de aplicar la consecuencia jurídica. Por ello, el artículo 35 de la Ley 39/2015 no hace referencia expresa a ellos: no tienen necesidad de motivación porque la justificación se encuentra en la ley. A pesar de ello, no han estado exentos de riesgos. En caso la comprobación sea realizada por funcionarios públicos, el riesgo ha sido la mala aplicación por error humano y, excepcionalmente, la corrupción. La tecnología ha cooperado a disminuir estos riesgos. La automatización ha sido exitosa y va *in crescendo* porque disminuye el tiempo de respuesta de la Administración pública. Sin embargo, ha generado un riesgo nuevo: la seguridad del sistema informático. Esto es

---

<sup>7</sup> Cfr. Cerrillo y Martínez (2020: 80 -81).

importante porque de ello dependen muchos derechos. Así, en esta materia, cobra relevancia la ciberseguridad.

Sin embargo, la automatización nos lleva a reflexionar sobre dos cuestiones concretas. Por un lado, si la IA debe reemplazar totalmente la verificación de los medios probatorios que valoran los empleados públicos. En efecto, no todo acto reglado exige comprobación documentaria. Algunos casos exigen el análisis del contenido de los requisitos exigidos por las normas, e incluso, podría ser necesario una ponderación de las pruebas. En ese sentido, ocurriría una situación similar a la fase *coram proprio iudice* y sería imposible que lo realice una IA.

Por otro lado, este éxito de la automatización nos obliga a pensar sobre el futuro de la aplicación del régimen de silencios. En efecto, si la respuesta es automática, el silencio no tiene sentido. Solamente podría aplicarse en aquellas situaciones donde los que deban hacer esa verificación sean empleados públicos.

*B. La imposibilidad de motivación usando IA respecto de conceptos jurídicos indeterminados y potestades discrecionales.*

En el caso de las potestades discrecionales, el problema es la posibilidad de reemplazar al funcionario público por la IA. Siguiendo con la metáfora del poema de Machado: ¿la IA puede determinar la forma de andar por el camino de la ley? La cuestión central es la abducción. Esto impacta directamente en la ponderación que debe hacer un funcionario público en el ejercicio de una potestad discrecional. Recordemos que la IA es intencionalmente neutra y no puede por sí misma discernir lo relevante de la realidad. En la propuesta metodológica de Rodríguez de Santiago (2015: 133 y ss.), la primera fase exige la identificación de los intereses (principios o fines, mandatos de optimización) en juego, una situación muy similar a la fase *coram proprio iudice* del juez. En ese sentido, la IA no puede reemplazar al empleado público.

Por otro lado, también puede haber una afectación del artículo 1 de la Carta Magna: Estado social y democrático de Derecho. Innerarity Grau (2020: 96) describe las consecuencias de la aplicación de la IA a la democracia y, en ese sentido, podemos aplicar algunos de sus razonamientos a la tarea de la Administración pública. Por un lado, la IA



puede ayudar a los gobernantes a conocer las preferencias sociales y a valorar las políticas públicas. Sin embargo, el interés general, y en especial, el social, no es la traducción inmediata y agregada de lo que deciden los ciudadanos individualmente. En caso se siga este camino, se podrían generar populismos que, a la larga, empobrecen más a los ciudadanos. Por otro lado, no se puede reducir el papel del Estado al de suministrador de acceso y plataforma sobre la cual la ciudadanía pueda definir sus prioridades políticas y sociales. Ello implicaría una afectación de la democracia, que puede derivar en un despotismo tecno-ilustrado de quien maneja la plataforma.

Cabe señalar que estas contundentes razones no pretenden excluir el uso de la IA como un instrumento coadyuvante de la potestad discrecional. En la propuesta metodológica de Rodríguez de Santiago (2015: 136 y ss.), la IA puede cooperar en la ponderación de intereses antes de la creación de la norma de conducta. Esto es especialmente relevante porque ayuda a medir el impacto de las alternativas propuestas como proyecto de norma de conducta. Por otro lado, también puede servir como instrumento de supervisión o incluso como indicio en procedimientos administrativos sancionadores. En todos estos casos puede servir a los intereses generales.

Finalmente, es importante recordar el problema: más que en la noción de IA, está en la noción de inteligencia humana. A medida que esta última noción se centre sólo en lo material, aumenta el riesgo de que la IA la reemplace en todos sus aspectos. Sin embargo, si se tiene en cuenta el componente espiritual (por ejemplo, intencionalidad o los valores democráticos), se convierte en un instrumento, como otros, al servicio de la sociedad y del interés general.

### **3. Conclusiones**

- a. La cláusula del Estado social y democrático de Derecho tiene una serie de exigencias que deben plasmarse en toda actuación de los poderes públicos. La motivación es una de estas exigencias y está prevista para actos que se basan en potestades discrecionales.
- b. La legislación administrativa sólo describe lo que es la motivación. Incluso, en derecho procesal, de donde se toma esta institución, no existe una definición uniforme. Lo que existe es una metodología que comienza con la selección y

valoración de los medios de prueba que se integrarán en los supuestos de hecho y de derecho.

- c. En la actualidad, la IA es capaz de hacer actividades concretas, pero no ha logrado replicar la inteligencia humana, que es su fin. Hace inferencias y deducciones, pero no ha logrado hacer abducciones. Esta última actividad es indispensable para la selección y valoración que se exige antes de motivar las decisiones administrativas.

### ***Bibliografía citada***

- Aliste Santos, T. (2018). *La motivación de las resoluciones judiciales*, 2º edición, Marcial Pons, Madrid.
- Arroyo Jiménez, L. (2023). “Lección 4: bases constitucionales” en Velasco Caballero, F. y M. Darnaculleta Gardella (dirs.). *Manual de derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- Arzoz Santisteban, X. (2023). “Lección 17: actos administrativos” en Velasco Caballero, F. y M. Darnaculleta Gardella (dirs.). *Manual de derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- Blanquer Criado, D. (2023). *La justificación del acto administrativo (la obligación de exteriorizar su causa legitimadora)*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Cerrillo i Martínez, A. (2020). “El impacto de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas: estado de la cuestión y una agenda” en Cerrillo i Martínez A. y M. Peguera Poch (coord.). *Retos de la Inteligencia Artificial*, Cizur Menor, Aranzadi.
- Cortes Generales (1980). *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Editado por F. Sainz Moreno, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid.
- García García, S. (2022). “Una aproximación a la futura regulación de la inteligencia artificial en la Unión Europea” en *Revista de Estudios Europeos*, pp. 304-323.
- García de Enterría, E. (2004). *La lucha contra las inmunidades del poder*, 3º edición, Civitas, Madrid.
- Gómez Pérez, A. (2023). *Inteligencia artificial y lengua española. Discurso de incorporación a la Real Academia Española*, RAE, Madrid.
- Innerarity Grau, D. (2020). “El impacto de la inteligencia artificial en la democracia” en *Revista de las Cortes Generales*, nº 109, pp. 87-103.
- Laguna de Paz, J.C. (2023). *Tratado de derecho administrativo general y económico*, 5º edición, Aranzadi, Cizur Menor.
- Laguna de Paz, J.C. (2017). “El control judicial de la discrecionalidad administrativa” en *REDA*, nº 186, pp. 83-108.
- Larson, E.J. (2022). *El mito de la inteligencia artificial. Por qué las máquinas no pueden pensar como nosotros lo hacemos*, Shackleton Books.
- Martín Rebollo, L. (2023). *Manual de derecho administrativo y guía para el estudio de las leyes administrativas*, 7º edición, Aranzadi, Cizur Menor.
- Meilán Gil, J.L. (2011). *Categorías jurídicas en el derecho administrativo*, Iustel, Madrid.
- Navarro González, R. (2017). *La motivación de los actos administrativos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- Nussbaum, M. (1997). *Justicia Poética. La imaginación literaria y la vida pública*, Editorial Andrés Bello, Barcelona.
- Parejo Alfonso, L. (2022). *Lecciones de derecho administrativo*, 12º edición, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Picón Arranz, A. (2022). *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor.
- Rodríguez de Santiago, J.M. (2015). *Metodología del derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, Madrid.

Santamaría Pastor, J.A. (2023), Principios del derecho administrativo general, 6º edición, Iustel, Madrid.