



# Inteligencia artificial, poder normativo y bien común en la Unión Europea

## Artificial Intelligence, Normative Power and the Common Good in the European Union

**Jordi Regí Rodríguez**

Universidad Francisco de Vitoria

Jordi.regi@ufv.es

ORCID: 0000-0003-4612-5637

### Resumen

Este artículo analiza la inteligencia artificial (IA) como un vector de poder normativo en la Unión Europea que incide directamente en la estructura de la autoridad pública, la protección de los derechos fundamentales y la configuración del bien común. Partiendo de que la IA no es una herramienta neutral, sino una infraestructura con efectos constitucionales, se sostiene que su regulación no puede limitarse a una lógica técnica o de gestión de riesgos, sino que exige una fundamentación constitucional y humanista. El estudio examina el marco regulatorio europeo vigente y en consolidación, en particular el Reglamento de Inteligencia Artificial, y argumenta que existen límites materiales a la toma de decisiones automatizada derivados de la centralidad de la persona y de las exigencias del bien común. Finalmente, se propone una reconstrucción humanista de la gobernanza algorítmica orientada a preservar un núcleo irreductible de decisión humana y reforzar la rendición de cuentas democrática.

Palabras clave: Inteligencia artificial; Bien común; Dignidad humana; Gobernanza algorítmica; Derecho de la Unión Europea

### Abstract

This article examines the current and consolidating EU regulatory framework on artificial intelligence (AI) as a vector of normative power in the European Union that directly affects public authority, fundamental rights, and the configuration of the common good. Starting from the premise that AI is not a neutral tool but an infrastructure with constitutional effects, it argues that regulation cannot be confined to a technical or risk-management logic but requires a constitutional and humanist foundation. The article analyses the EU regulatory framework, particularly the Artificial Intelligence Act, and contends that material limits to automated decision-making derive from the centrality of the human person and the requirements of the common good. It finally proposes a humanist reconstruction of algorithmic governance aimed at preserving an irreducible core of human decision-making and strengthening democratic accountability.

Keywords: Artificial intelligence; Common good; Human dignity; Algorithmic governance; European Union Law.

**Cómo citar este trabajo:** Regí Rodríguez, Jordi. (2026). Inteligencia artificial, poder normativo y bien común en la Unión Europea. *Cuadernos de RES PUBLICA en derecho y criminología*, (5), 01–21. <https://doi.org/10.46661/respublica.13213>

**Recepción:** 29.03.2026

**Aceptación:** 15.04.2026

**Publicación:** en prensa



Este trabajo se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

## **1 Introducción**

La inteligencia artificial (IA) se ha convertido en uno de los factores estructurales más influyentes en la transformación contemporánea del poder público y privado. Su impacto no se limita al ámbito de la innovación tecnológica ni a la eficiencia de los procesos productivos, sino que incide de manera directa en la forma en que se adoptan decisiones, se distribuyen recursos, se evalúan comportamientos y se ejerce autoridad. En este contexto, la IA debe ser comprendida no simplemente como una herramienta, sino como una infraestructura normativa capaz de reconfigurar las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía.

Durante gran parte del siglo XX, el Derecho abordó las tecnologías emergentes fundamentalmente desde una lógica instrumental: como objetos que debían ser regulados para evitar daños específicos o para corregir fallos de mercado. Sin embargo, la IA desafía este paradigma. Los sistemas algorítmicos no solo ejecutan instrucciones humanas, sino que participan activamente en la producción de resultados jurídicamente relevantes, influyendo en ámbitos tan sensibles como la concesión de prestaciones sociales, la evaluación del riesgo penal, la selección de candidatos a un empleo, el control migratorio o el acceso al crédito. Esta capacidad decisional sitúa a la IA en una posición análoga a la de una forma de poder normativo de hecho.

La Unión Europea ha reconocido tempranamente esta singularidad. A diferencia de otros actores globales, ha optado por un enfoque regulatorio orientado a establecer límites jurídicos al desarrollo y uso de la IA, culminando en la adopción del Reglamento de Inteligencia Artificial. Este instrumento pretende crear un marco común que combine fomento de la innovación, seguridad jurídica y protección de los derechos fundamentales. No obstante, subsiste una cuestión central: si dicho marco constituye una auténtica

constitucionalización de la tecnología o si, por el contrario, reproduce una lógica predominantemente técnica basada en la gestión de riesgos.

Este artículo parte de la premisa de que la respuesta a esta cuestión depende, en gran medida, del lugar que se otorgue al bien común en la arquitectura regulatoria de la IA. El bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales, jurídicas y materiales que permiten el pleno desarrollo de la persona, ha ocupado históricamente un lugar central en el constitucionalismo europeo. Sin embargo, su operatividad en el contexto digital sigue siendo difusa. La regulación de la IA tiende a estructurarse en torno a categorías como seguridad, fiabilidad, transparencia o robustez, pero rara vez articula de forma explícita una teoría normativa del bien común.

La ausencia de este anclaje teórico genera un riesgo significativo. Sin una referencia sustantiva al bien común, la regulación corre el peligro de convertirse en un ejercicio de ingeniería normativa orientado a equilibrar intereses económicos y riesgos técnicos, sin abordar adecuadamente las implicaciones antropológicas y políticas de la automatización. En otras palabras, puede producirse una normalización progresiva de la delegación algorítmica de procesos de toma de decisiones que afectan al núcleo de la dignidad humana.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo sostiene que la IA debe ser jurídicamente tratada como una tecnología constitucionalmente condicionada. Esto implica reconocer que existen límites materiales a la automatización de la decisión que no pueden ser superados por razones de eficiencia, competitividad o innovación. Dichos límites derivan directamente de la dignidad de la persona, de la exigencia de responsabilidad democrática y del principio del bien común.

El objetivo principal del artículo es, por tanto, doble. En primer lugar, analizar la IA como un nuevo vector de poder normativo en el contexto de la Unión Europea. En segundo

lugar, proponer una reconstrucción humanista de la gobernanza algorítmica que permita integrar el desarrollo tecnológico en un marco jurídico coherente con los valores fundacionales de la Unión.

Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque jurídico-dogmático con una clara vocación interdisciplinar. Se combinan el análisis del Derecho primario y secundario de la Unión Europea —en particular el Reglamento de Inteligencia Artificial—, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Reglamento General de Protección de Datos, con aportaciones de la filosofía del derecho, la teoría constitucional y la literatura sobre ética de la tecnología. Este enfoque permite situar la regulación de la IA no solo como un fenómeno normativo, sino como una expresión de opciones políticas y antropológicas profundas.

Aunque el enfoque del presente artículo es primordialmente normativo y teórico, el análisis se apoya igualmente en experiencias europeas de implementación que ponen de manifiesto la distancia existente entre los principios jurídicos proclamados y su aplicación en la práctica administrativa cotidiana. Este anclaje empírico limitado no pretende agotar la complejidad del fenómeno, pero sí evitar una aproximación puramente idealizada y reforzar la relevancia operativa de las categorías desarrolladas.

La estructura del artículo responde a esta lógica. Tras esta introducción, el apartado segundo examina las bases conceptuales de la inteligencia artificial como forma de poder normativo. El tercero aborda el bien común como categoría jurídica operativa en el Derecho de la Unión Europea. El cuarto se centra en los límites legales a la toma de decisiones automatizada derivados del Derecho de la Unión. El quinto propone una reconstrucción humanista de la gobernanza algorítmica. El sexto analiza las implicaciones de este modelo para la futura gobernanza de la inteligencia artificial y el liderazgo normativo global de la Unión Europea. El séptimo examina el impacto de la gobernanza

algorítmica en la democracia y la separación de poderes. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## **2. Inteligencia artificial y poder normativo: bases conceptuales**

La inteligencia artificial ha dejado progresivamente de percibirse como un mero conjunto de técnicas computacionales diseñadas para optimizar procesos o automatizar tareas rutinarias. En cambio, cada vez más funciona como una infraestructura a través de la cual se ejerce la autoridad, se moldea el comportamiento social y se producen resultados jurídicamente relevantes. Esta transformación requiere un cambio conceptual en el análisis jurídico: pasar de considerar la inteligencia artificial como un artefacto tecnológico neutral a entenderla como generadora y mediadora de poder normativo.

El poder normativo, en la teoría jurídica clásica, se asocia con la capacidad de crear, interpretar y aplicar normas que estructuran la vida social. Tradicionalmente, esta capacidad se ha atribuido principalmente a las instituciones públicas, que operan dentro de marcos constitucionalmente definidos de legitimidad, rendición de cuentas y control (Alexy, 2010). Sin embargo, los sistemas algorítmicos participan ahora directamente en procesos que cumplen funciones análogas: clasifican a las personas, asignan puntuaciones de riesgo, establecen prioridades y recomiendan o determinan resultados en contextos que afectan profundamente a los derechos y obligaciones.

Este fenómeno cuestiona la hipótesis fundamental de que la normatividad es exclusivamente el producto de la toma de decisiones humanas integrada en los procedimientos institucionales. Cuando un algoritmo determina si una persona es señalada como un riesgo para la seguridad, priorizada para recibir asistencia social o sometida a un mayor escrutinio, el sistema no se limita a aplicar lo predefinido. Se trata de poner en práctica criterios abstractos

mediante modelos probabilísticos que generan efectos concretos. Al hacerlo, la inteligencia artificial se convierte en un lugar de producción de normas en la práctica, aunque no se reconozca formalmente como tal (Janssens, 2025).

La aparición de la normatividad algorítmica está estrechamente relacionada con la transformación más amplia de la gobernanza en las sociedades modernas tardías. Los actores públicos y privados dependen cada vez más de sistemas basados en datos para gestionar la complejidad, asignar recursos y anticipar comportamientos futuros. Esta dependencia refleja un cambio de la gobernanza basada en normas a la gobernanza basada en predicciones (Zuboff, 2019). Las decisiones ya no se basan únicamente en normas articuladas legalmente, sino también en correlaciones derivadas de vastos conjuntos de datos.

Desde una perspectiva jurídica, este cambio tiene consecuencias relevantes. La gobernanza basada en predicciones tiende a dar prioridad a la eficiencia, la optimización y la minimización de riesgos. Si bien estos objetivos no son intrínsecamente problemáticos, resultan insuficientes como fundamentos de una autoridad pública legítima. Los ordenamientos jurídicos democráticos no se definen exclusivamente por su capacidad para producir resultados efectivos, sino por su compromiso con la equidad procesal, la transparencia y el respeto de la dignidad humana (Habermas, 1996).

La inteligencia artificial introduce así una tensión entre dos racionalidades: por un lado, una racionalidad tecnocrática orientada a la optimización; por otro, una racionalidad constitucional orientada a la protección de las personas como sujetos titulares de derechos. La cuestión central no es si la inteligencia artificial debe utilizarse en la gobernanza, sino en qué condiciones dicho uso es compatible con los compromisos normativos de la Unión Europea.

Una característica crucial de la inteligencia artificial contemporánea es la concentración

del poder tecnológico y económico en un número limitado de actores privados. Las grandes empresas tecnológicas diseñan, entrenan y controlan los modelos más avanzados, a menudo operando en múltiples jurisdicciones. Como resultado, las entidades privadas configuran cada vez más las infraestructuras a través de las cuales se ejerce la autoridad pública (Bradford, 2020).

Este fenómeno puede describirse como una privatización funcional del establecimiento de normas. Aunque la autoridad legal formal sigue recayendo en las instituciones públicas, la capacidad práctica para definir categorías, métricas y lógicas operativas se transfiere parcialmente a los desarrolladores privados. Las decisiones de diseño incorporadas en los algoritmos —como qué variables se consideran relevantes, cómo se define el riesgo y qué umbrales desencadenan la intervención— tienen consecuencias normativas (Brownsword, 2019). En este sentido, la inteligencia artificial difumina la frontera tradicional entre el poder público y el privado. Las decisiones que afectan a los derechos fundamentales pueden verse influidas por sistemas cuya lógica interna está protegida como información privada. Esta opacidad socava la posibilidad de una impugnación significativa y debilita las condiciones para la rendición de cuentas democrática (De Gregorio, 2022).

Por lo tanto, la respuesta reguladora de la Unión Europea debe entenderse como un intento de recuperar la autoridad normativa. Al establecer requisitos vinculantes para los sistemas de alto riesgo, imponer obligaciones de transparencia y prohibir determinados usos de la inteligencia artificial, la Unión pretende reafirmar que el desarrollo tecnológico sigue estando subordinado a los valores constitucionales (Unión Europea, 2024).

Sin embargo, la regulación por sí sola no resuelve el problema conceptual subyacente. Si la inteligencia artificial se trata simplemente como un producto que debe certificarse, la cuestión más profunda de su papel en la

remodelación de la autoridad sigue sin abordarse. Una concepción puramente técnica del riesgo no logra captar la transformación cualitativa introducida por la gobernanza algorítmica. Un enfoque más adecuado requiere reconocer la inteligencia artificial como un sistema sociotécnico integrado en las relaciones de poder.

Este reconocimiento tiene dos implicaciones. En primer lugar, el despliegue de la inteligencia artificial en contextos de toma de decisiones debe evaluarse no solo en términos de precisión o solidez, sino también en términos de su impacto en la condición de las personas como agentes autónomos. Los sistemas que reducen a las personas a puntos de datos o perfiles probabilísticos corren el riesgo de erosionar la concepción del individuo como sujeto de derechos (Floridi, 2023).

En segundo lugar, los límites legales de la inteligencia artificial no pueden derivarse únicamente de consideraciones técnicas. Deben basarse en principios normativos sustantivos, entre los que destacan la dignidad humana y el bien común (Finnis, 2011).

La tradición jurídica europea proporciona recursos para este enfoque. El constitucionalismo en Europa se ha caracterizado históricamente por el esfuerzo de limitar el poder mediante la ley, independientemente de si ese poder lo ejercen actores públicos o privados. El auge de la gobernanza algorítmica no niega esta tradición; más bien, exige su ampliación.

Entender la inteligencia artificial como una forma de poder normativo sienta así las bases para el análisis posterior. Si la inteligencia artificial participa en la configuración de resultados normativos, debe estar sujeta a restricciones constitucionales. La tarea central consiste en articular lo que esas restricciones implican en el contexto de la Unión Europea y cómo pueden ponerse en práctica en la regulación.

### **3. El bien común como categoría jurídica en el Derecho de la Unión Europea**

El concepto de bien común ocupa una posición compleja y, en ocasiones, controvertida dentro de la teoría jurídica contemporánea. Aunque a menudo se percibe como una noción filosófica más que como una categoría jurídica, cuenta con una larga presencia en la tradición constitucional europea. Lejos de ser obsoleto, el bien común proporciona un marco normativo esencial para evaluar la legitimidad del poder público, especialmente en contextos en los que las transformaciones tecnológicas desafían las concepciones establecidas de autoridad y responsabilidad.

En la filosofía jurídica clásica, el bien común no se reduce a la suma de las preferencias individuales. Se refiere, más bien, al conjunto de condiciones sociales que permiten a las personas y a las comunidades prosperar de acuerdo con su dignidad inherente (Finnis, 2011). Esta concepción rechaza tanto el reduccionismo utilitarista como las concepciones puramente procedimentales de la justicia. El bien común es de naturaleza sustantiva: identifica las dimensiones objetivas del bienestar humano que la ley debe proteger y promover.

Esta concepción sustantiva ha influido profundamente en el constitucionalismo europeo. Los órdenes constitucionales de la posguerra se construyeron en torno a la idea de que la autoridad pública no existe solo para coordinar intereses, sino para hacer realidad valores compartidos arraigados en la dignidad humana, la igualdad y la justicia social (Habermas, 1996). Estos valores funcionan simultáneamente como restricciones normativas del poder político y como principios rectores de la acción legislativa y administrativa.

Aunque la Unión Europea no emplea la expresión «bien común» con tanta frecuencia como las constituciones nacionales, el concepto está, no obstante, integrado en su

arquitectura constitucional. Los Tratados articulan objetivos que, en conjunto, reflejan una concepción del bien común a nivel supranacional. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea identifica el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos como valores fundamentales de la Unión (UNIÓN EUROPEA, 2012a, art. 2 TUE).

Estos valores no son meramente simbólicos. Funcionan como normas jurídicamente vinculantes que configuran la interpretación y la aplicación del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sostenido sistemáticamente que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión, inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-11/70, sentencia de 17 de diciembre de 1970).

Además de los valores fundamentales, los Tratados definen objetivos políticos sustantivos que reflejan intereses colectivos que trascienden las consideraciones puramente económicas. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea compromete a la Unión a promover la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos de los niños (UNIÓN EUROPEA, 2012a, art. 3.3 TUE). Estos objetivos indican que el ordenamiento jurídico de la Unión no se limita a la integración del mercado.

El concepto de bien común se manifiesta así en el Derecho de la Unión Europea a través de una constelación de valores, principios y objetivos que, en conjunto, articulan una visión de prosperidad colectiva. En lugar de funcionar como una noción única y abstracta, el bien común actúa como un horizonte normativo frente al cual deben evaluarse decisiones regulatorias específicas.

Esto tiene importantes implicaciones para la gobernanza tecnológica. Si la Unión Europea se ha comprometido constitucionalmente a promover condiciones que permitan el florecimiento humano, entonces los sistemas tecnológicos desplegados dentro de su jurisdicción deben evaluarse a la luz de su contribución —o perjuicio— a esas condiciones.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consolida aún más esta orientación. Al situar la dignidad humana al principio de la Carta, como un valor inviolable, el Derecho de la Unión afirma que toda acción pública debe respetar el valor intrínseco de la persona (UNIÓN EUROPEA, 2012c, art. 1). La dignidad no es simplemente un derecho entre otros, sino que funciona como fundamento normativo de todo el catálogo de derechos.

La primacía de la dignidad tiene consecuencias estructurales. Exige que las personas sean tratadas como sujetos capaces de actuar, y no simplemente como objetos de gestión. Los regímenes jurídicos que reducen sistemáticamente a las personas a perfiles, puntuaciones o predicciones de comportamiento corren el riesgo de violar esta premisa fundamental.

Por lo tanto, la perspectiva del bien común complementa el análisis basado en los derechos. Mientras que los derechos fundamentales protegen a las personas contra formas específicas de injerencia, el bien común proporciona una perspectiva evaluativa más amplia. Se pregunta si los mecanismos de gobernanza, considerados en su conjunto, fomentan un entorno social en el que las personas puedan ejercer sus libertades de manera significativa.

La teoría jurídica europea reconoce desde hace tiempo esta estructura dual. Los derechos fundamentales y los intereses colectivos no son intrínsecamente opuestos. Más bien, se refuerzan mutuamente: los derechos protegen el espacio de autonomía individual, mientras que el bien común garantiza las condiciones sociales necesarias

para que esa autonomía sea real y no meramente formal (Alexy, 2010).

Esta relación dialéctica se refleja en el principio de proporcionalidad, que ocupa un lugar central en el Derecho de la Unión Europea. La proporcionalidad exige que las limitaciones de los derechos persigan objetivos legítimos, sean adecuadas para alcanzar dichos objetivos y no impongan cargas excesivas (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-331/88, sentencia de 13 de noviembre de 1990). En esta estructura está implícita la idea de que los objetivos legítimos se corresponden con elementos del bien común.

Sin embargo, el bien común no puede invocarse como un mero recurso retórico. Su relevancia jurídica depende de su articulación a través de principios concretos y garantías institucionales. Sin dicha articulación, las apelaciones a intereses colectivos corren el riesgo de degenerar en justificaciones de un poder sin control.

Este riesgo es especialmente grave en el contexto de la inteligencia artificial. Las afirmaciones de que los sistemas algorítmicos promueven eficiencia, seguridad o innovación pueden parecer acordes con el bienestar colectivo; sin embargo, sin un marco normativo basado en la dignidad y los derechos, tales afirmaciones siguen siendo insuficientes.

Por lo tanto, el bien común en el Derecho de la Unión Europea se entiende mejor como un bien común basado en los derechos. Los objetivos colectivos deben interpretarse en armonía con los derechos fundamentales, y no en oposición a ellos. La estructura constitucional de la Unión Europea rechaza los modelos en los que se puede sacrificar a las personas en aras del beneficio colectivo.

Esta orientación es visible en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de protección de datos. El Tribunal ha subrayado reiteradamente que la protección de los datos personales no es un derecho absoluto, sino que debe equilibrarse con otros

intereses de manera que se respete la esencia del derecho (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, sentencia de 8 de abril de 2014). Al mismo tiempo, ha invalidado medidas legislativas que suponían una injerencia desproporcionada en la privacidad y la protección de datos incluso cuando se justificaban por objetivos como la seguridad pública.

Estas sentencias ilustran cómo funciona el bien común en la práctica: se reconocen intereses colectivos, pero estos no prevalecen sobre el núcleo de los derechos fundamentales.

La integración de la inteligencia artificial en la gobernanza pública debe evaluarse dentro de este marco constitucional. Los sistemas que automatizan la toma de decisiones en ámbitos como la asignación de prestaciones sociales, el control de la migración o la aplicación de la ley afectan directamente a las condiciones en las que las personas ejercen sus derechos y persiguen sus proyectos de vida. Si tales sistemas socavan la transparencia, impiden una contestación significativa o afianzan sesgos estructurales, entran en conflicto con el compromiso de la Unión Europea con un bien común basado en la dignidad y la igualdad.

Por el contrario, la inteligencia artificial puede, en principio, contribuir al bien común si se utiliza de manera que mejore el acceso a los servicios, reduzca la arbitrariedad y apoye la elaboración de políticas basadas en datos empíricos. La cuestión fundamental no es la tecnología en sí misma, sino la arquitectura normativa en la que opera.

Esta comprensión sienta las bases para examinar los límites legales de la toma de decisiones automatizada. Esos límites no se derivan únicamente de evaluaciones de riesgos técnicos, sino del compromiso constitucional de la Unión Europea con una concepción del bien común que sitúa a la persona humana en el centro.

### **3.1 Fundamentos filosóficos del bien común en la era de la inteligencia artificial**

Los debates sobre la gobernanza de la inteligencia artificial oscilan con frecuencia entre el optimismo tecnológico y el pragmatismo regulatorio. Sin embargo, bajo las decisiones regulatorias se esconde una cuestión más fundamental: ¿qué concepción de la persona humana inspira el orden jurídico? El constitucionalismo europeo se basa históricamente en una tradición humanista que concibe el derecho como un servicio al valor intrínseco de la persona (Bogdandy & Bast, 2010). La inteligencia artificial desafía esta tradición porque introduce formas de gobernanza que corren el riesgo de tratar a las personas como objetos de predicción en lugar de sujetos de derechos (Floridi, 2023). En esta sección se reconstruyen los fundamentos filosóficos de la dignidad humana, la personalidad y la agencia moral que sustentan la imaginación jurídica europea y se demuestra por qué estos fundamentos imponen límites estructurales a la autoridad algorítmica.

#### **3.1.1 La dignidad como valor intrínseco**

La dignidad humana en el pensamiento constitucional europeo no depende de la utilidad, la productividad o la contribución social. Expresa la idea de que toda persona posee un valor intrínseco por el simple hecho de ser humana (Kant, 1998).

Los órdenes constitucionales europeos de la posguerra incorporaron esta idea como respuesta directa a los regímenes totalitarios que instrumentalizaban a los seres humanos (Arendt, 2006). El Derecho de la Unión Europea refleja este legado en el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales (UNIÓN EUROPEA, 2012c: art.1).

Los sistemas de inteligencia artificial que reducen a las personas a perfiles de comportamiento o puntuaciones de riesgo amenazan esta concepción (Benjamin, 2019). Cuando las decisiones se toman únicamente a partir de inferencias estadísticas, los individuos ya no se consideran personas

únicas, sino ejemplos de una categoría. Esto representa una forma de abstracción moral incompatible con la dignidad.

#### **3.1.2. Personalidad y agencia moral**

Los sistemas jurídicos europeos presuponen que las personas son capaces de razonar, elegir y asumir responsabilidades morales (Habermas, 1996).

Cuando la autoridad se ejerce a través de procesos computacionales opacos, los individuos no pueden comprometerse de manera significativa con las razones que subyacen a las decisiones (Wachter et al., 2017). La relación pasa de ser dialógica a unilateral.

Esto socava los fundamentos comunicativos de la legitimidad. La gobernanza humanista requiere preservar esta dimensión comunicativa. Incluso cuando se utilizan algoritmos, las decisiones deben seguir siendo expresables en razones comprensibles para los seres humanos.

#### **3.1.3. Tecnología, racionalidad instrumental y lecciones históricas**

La tecnología moderna tiende a funcionar según la racionalidad instrumental (Morozov, 2014). Sin embargo, el derecho funciona a través de la razón práctica y el equilibrio de valores (Craig, 2018).

Por lo tanto, tratar los resultados algorítmicos como decisiones autoritarias conlleva el riesgo de sustituir el razonamiento jurídico por la correlación estadística.

La experiencia histórica de los regímenes totalitarios mostró cómo sistemas administrativos orientados a la eficiencia y la obediencia formal podían facilitar violaciones masivas de derechos (Arendt, 2006). Los sistemas algorítmicos corren el riesgo de reproducir dinámicas similares en formato digital (Zuboff, 2019).

La inteligencia artificial puede ayudar al juicio humano. Nunca debe sustituirlo.

#### **4. Límites legales a la toma de decisiones automatizada en virtud del Derecho de la Unión Europea**

La gobernanza de la inteligencia artificial en la Unión Europea no surge en un vacío normativo. Mucho antes del desarrollo de los sistemas algorítmicos de decisión a gran escala, el Derecho de la Unión ya había construido una densa arquitectura constitucional destinada a regular el tratamiento automatizado de datos, la discrecionalidad administrativa y la protección de los derechos fundamentales en entornos mediados por la tecnología.

La toma de decisiones automatizada no constituye, por tanto, un fenómeno meramente técnico, sino una práctica jurídica sujeta a límites. Su admisibilidad depende del cumplimiento de un conjunto de normas interrelacionadas que derivan del Derecho de protección de datos, del Derecho administrativo europeo y de la jurisprudencia sobre derechos fundamentales. En su conjunto, estas normas articulan un rechazo constitucional a la autoridad algorítmica ilimitada.

##### **4.1. La toma de decisiones automatizada y la protección de datos como límite estructural**

La piedra angular de la legislación de la UE sobre la toma de decisiones automatizada es el artículo 22 del Reglamento 2016/679 (UNIÓN EUROPEA, 2016). La disposición establece que:

«El interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos que le afecten o le afecten de manera similar» (UNIÓN EUROPEA, 2016: art. 22).

Esta formulación consagra una prohibición general, matizada por excepciones tasadas. La toma de decisiones automatizada solo es admisible cuando:

- a) sea necesaria para la ejecución de un contrato;
- b) esté autorizada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros;

c) se base en el consentimiento explícito del interesado.

Incluso en estos supuestos, los responsables del tratamiento deben garantizar salvaguardias adecuadas, entre ellas el derecho a obtener intervención humana, a expresar el propio punto de vista y a impugnar la decisión (UNIÓN EUROPEA, 2016: art. 22.3).

Desde una perspectiva doctrinal, el artículo 22 encarna una desconfianza estructural hacia la autoridad puramente automatizada. Refleja una opción normativa clara: la automatización puede asistir la toma de decisiones, pero no debe sustituir el juicio humano en contextos que afectan a derechos e intereses fundamentales. La literatura académica coincide ampliamente en que este precepto configura un verdadero escudo basado en derechos, y no una mera obligación de información (Wachter et al., 2017).

La prohibición se refiere a decisiones «basadas únicamente» en el tratamiento automatizado. Una interpretación formalista, conforme a la cual basta una mínima intervención humana para excluir la aplicación del artículo 22, vaciaría de contenido la norma. Una lectura funcional, fundada en el principio de efectividad (*effet utile*), exige que la intervención humana sea real y significativa.

Ello presupone que la persona responsable:

- comprenda el funcionamiento general del sistema;
- tenga autoridad para apartarse del resultado algorítmico;
- ejerza un juicio independiente.

Esta interpretación es coherente con las orientaciones del Comité Europeo de Protección de Datos, que subraya que una intervención meramente simbólica no satisface el requisito de supervisión humana (COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, 2018).

##### **4.2. Transparencia, motivación y restricciones del Derecho administrativo**

Más allá del RGPD, el Derecho administrativo de la Unión Europea impone principios

generales que estructuran el ejercicio legítimo del poder público, entre ellos la legalidad, la proporcionalidad, la igualdad, la transparencia y la obligación de motivar las decisiones (Craig, 2018).

Los artículos 13 a 15 del RGPD obligan a informar sobre la existencia de decisiones automatizadas y a proporcionar «información significativa sobre la lógica aplicada», así como sobre la importancia y las consecuencias previstas del tratamiento.

Estas exigencias reflejan un principio consolidado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: la obligación de motivar permite a los interesados comprender las decisiones que les afectan y posibilita el control jurisdiccional efectivo (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-17/99, sentencia de 4 de julio de 2001).

Aplicado a los sistemas algorítmicos, este principio exige más que descripciones genéricas. Las personas deben recibir explicaciones inteligibles que hagan posible una impugnación real.

Aunque el RGPD no consagra expresamente un «derecho autónomo a la explicación», su arquitectura de transparencia, interpretada a la luz de los derechos fundamentales, se aproxima funcionalmente a dicho derecho (Selbst & Powles, 2017).

La opacidad constituye una amenaza estructural para el Estado de Derecho. Cuando las razones de una decisión permanecen inaccesibles, el derecho a un recurso efectivo se vacía de contenido. Los intereses económicos, como el secreto comercial, no pueden erigirse en barreras absolutas. Toda limitación debe respetar la esencia del derecho y ser proporcionada (UNIÓN EUROPEA, 2012c, art. 52).

#### **4.3. Derechos fundamentales, igualdad y protección procesal**

La igualdad ante la ley y la no discriminación son valores fundacionales de la Unión Europea (UNIÓN EUROPEA, 2012a, art. 2 TUE; UNIÓN EUROPEA, 2012c, arts. 20 y 21).

Los sistemas automatizados entrenados con datos históricos corren el riesgo de reproducir y amplificar desigualdades preexistentes. El Derecho de la Unión reconoce la discriminación indirecta cuando una práctica aparentemente neutra sitúa a personas pertenecientes a un grupo protegido en desventaja particular, salvo justificación objetiva y proporcionada.

Este esquema resulta plenamente aplicable a la toma de decisiones algorítmica.

Además, la estructura de la carga de la prueba refuerza la rendición de cuentas: una vez acreditada una apariencia de discriminación, corresponde al demandado justificar la medida. La opacidad algorítmica dificulta este mecanismo y genera asimetrías incompatibles con la tutela efectiva. De ahí la importancia de las evaluaciones de impacto ex ante y de la supervisión continua (Veale & Zuiderveen Borgesius, 2021).

Las garantías procesales refuerzan estos límites. El artículo 47 de la Carta reconoce el derecho a un recurso efectivo y a un proceso equitativo. El Tribunal de Justicia ha afirmado que estos derechos se aplican siempre que el Derecho de la Unión afecte a la situación jurídica de una persona (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-349/07, sentencia de 18 de diciembre de 2008).

Asimismo, toda injerencia en derechos fundamentales debe ser estrictamente necesaria y proporcionada (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, sentencia de 8 de abril de 2014).

Los sistemas que impiden una contestación significativa o producen resultados inmunes a revisión jurisdiccional son incompatibles con esta jurisprudencia.

#### **4.4. El Reglamento de IA y la constitucionalización del riesgo tecnológico**

El Reglamento (UE) 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia

de inteligencia artificial (UNIÓN EUROPEA, 2024) constituye el primer marco integral de la Unión Europea para la IA.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, el Reglamento no se limita a controlar resultados, sino que interviene sobre el diseño, el desarrollo y el ciclo de vida de los sistemas. En particular, los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo quedan sometidos a requisitos relativos a: gestión de riesgos; gobernanza y calidad de los datos; documentación técnica y registro; trazabilidad; transparencia; supervisión humana; precisión y robustez.

Lejos de sustituir los marcos existentes, el Reglamento se integra en un enfoque por capas que complementa el RGPD y el bloque de derechos fundamentales. La admisibilidad jurídica de la IA queda así condicionada por su inserción en un orden constitucional centrado en la persona.

Como han señalado Veale & Zuiderveen Borgesius, esta evolución puede describirse como una forma de constitucionalización de la tecnología, en la medida en que traduce exigencias normativas en obligaciones de ingeniería y gobernanza (Veale & Zuiderveen Borgesius, 2021).

#### **4.5. Aplicaciones ilustrativas: asignación de prestaciones sociales, control de la migración y policía predictiva**

Las implicaciones constitucionales de la toma de decisiones automatizada se hacen especialmente evidentes cuando se examinan en ámbitos administrativos concretos en los que ya se utilizan o se está contemplando activamente el uso de sistemas de inteligencia artificial.

En primer lugar, los sistemas de asignación de prestaciones sociales dependen cada vez más de la elaboración de perfiles automatizados para detectar fraudes, priorizar a los beneficiarios o determinar la elegibilidad. Estos sistemas afectan directamente al acceso a derechos sociales esenciales. El Relator Especial sobre la extrema pobreza ha documentado cómo los estados del bienestar

digitales corren el riesgo de producir efectos excluyentes, reforzando la vulnerabilidad en lugar de aliviarla (Alston, 2019). Desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, estas prácticas dan lugar a la aplicación del artículo 22 del RGPD, el derecho a la intervención humana y el requisito de una impugnación significativa. Cuando los sistemas automatizados funcionan como guardianes de facto de la asistencia social, las determinaciones puramente automatizadas son difíciles de conciliar con la centralidad de la dignidad humana y el derecho a un recurso efectivo.

En segundo lugar, las herramientas algorítmicas se utilizan cada vez más en la gestión de la migración y las fronteras, incluyendo la evaluación de riesgos, la verificación de identidad y la priorización de casos. Las decisiones en este ámbito suelen afectar a aspectos fundamentales del estatus legal, la libertad y la vida familiar. Por lo tanto, los errores o sesgos en las evaluaciones algorítmicas pueden tener consecuencias irreversibles. Un marco constitucional humanista requiere un mayor escrutinio en estos contextos. Los sistemas automatizados pueden ayudar en la tramitación administrativa, pero no pueden sustituir la evaluación humana en las decisiones que determinan la existencia legal de una persona.

En tercer lugar, los sistemas de policía predictiva y de evaluación del riesgo delictivo ilustran el peligro de la normatividad oculta. Los sistemas entrenados con datos históricamente sesgados pueden reproducir y amplificar la discriminación estructural (Benjamin, 2019). Incluso cuando son formalmente neutrales, estos sistemas pueden generar impactos dispares. En estos entornos, la opacidad socava tanto la presunción de inocencia como la capacidad de impugnar las decisiones adversas. La ausencia de un «derecho a la explicación» legalmente exigible en el RGPD no niega la existencia de obligaciones funcionales de transparencia derivadas de los artículos 13 a 15 del RGPD y

de la legislación sobre derechos fundamentales (Wachter et al., 2017).

En todos estos ámbitos se observa un patrón común. Los sistemas automatizados tienden a pasar de ser herramientas de apoyo a autoridades cuasi decisorias. La legislación de la UE responde insistiendo en la supervisión humana, la transparencia, la impugnabilidad y la proporcionalidad. No se trata de requisitos abstractos. Determinan si la gobernanza algorítmica sigue siendo compatible con un orden constitucional basado en la dignidad, los derechos y el bien común.

#### **4.6. Experiencias europeas de implementación: tensiones entre diseño normativo y práctica administrativa**

La distancia entre el diseño normativo de la gobernanza algorítmica y su materialización efectiva puede observarse en diversas experiencias europeas recientes. Estos casos muestran que los riesgos asociados a la toma de decisiones automatizada no son meramente hipotéticos, sino que se manifiestan ya en contextos administrativos concretos.

Un ejemplo paradigmático lo constituye el sistema neerlandés SyRI, utilizado para la detección de fraude en prestaciones sociales, que fue declarado contrario a los derechos fundamentales por los tribunales nacionales debido, entre otros motivos, a su opacidad, a la amplitud de los datos utilizados y a la insuficiencia de salvaguardias frente a decisiones potencialmente discriminatorias. El caso evidencia cómo sistemas diseñados para perseguir fines legítimos pueden generar efectos desproporcionados cuando operan sin transparencia funcional ni control humano significativo.

De forma similar, informes de autoridades de protección de datos de distintos Estados miembros han puesto de relieve dificultades persistentes para garantizar explicaciones comprensibles y una supervisión humana efectiva en sistemas empleados en ámbitos como la gestión migratoria, el acceso al empleo o la asignación de prestaciones

sociales. En estos contextos, la intervención humana existe formalmente, pero carece en ocasiones de capacidad real para apartarse del resultado algorítmico.

También en el ámbito del reconocimiento facial y de las tecnologías biométricas se han observado respuestas divergentes, con moratorias o prohibiciones locales frente a usos policiales considerados incompatibles con los derechos fundamentales, lo que refleja una aplicación fragmentada de los principios comunes de la Unión.

Estas experiencias confirman que la efectividad del marco europeo no depende únicamente de la calidad del diseño normativo, sino también de la capacidad institucional, los recursos disponibles y la cultura administrativa de los Estados miembros. Al mismo tiempo, refuerzan la tesis central de este artículo: la necesidad de concebir la inteligencia artificial como una tecnología constitucionalmente condicionada y no como una mera herramienta administrativa.

#### **5. Reconstrucción normativa: de la gobernanza tecnocrática a la gobernanza algorítmica humanista**

Las secciones anteriores han demostrado que la legislación de la Unión Europea ya contiene restricciones sustanciales sobre la inteligencia artificial. Sin embargo, la limitación negativa por sí sola es insuficiente. Un enfoque puramente defensivo corre el riesgo de dejar la gobernanza atrapada en un paradigma tecnocrático en el que la tecnología establece el horizonte de lo que es políticamente imaginable.

Lo que se necesita es una reconstrucción normativa positiva: una visión coherente de cómo debe integrarse la inteligencia artificial en la autoridad pública de manera compatible con la dignidad humana, la legitimidad democrática y el bien común.

En esta sección se desarrolla el concepto de gobernanza algorítmica humanista como modelo constitucional alternativo.

### **5.1. Reordenamiento de valores: de la eficiencia a la dignidad y el bien común**

El discurso contemporáneo suele enmarcar la inteligencia artificial principalmente en términos de eficiencia, optimización, velocidad y reducción de costes. Si bien la eficiencia administrativa constituye un objetivo legítimo, el constitucionalismo de la UE no considera la eficiencia como un valor supremo.

La Unión se basa en el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos (UNIÓN EUROPEA, 2012a, art. 2 TUE). Estos valores no son instrumentales, sino que constituyen la legitimidad política.

Por consiguiente, la legitimidad algorítmica no puede medirse únicamente a través de métricas de rendimiento (Floridi, 2023). Un sistema que sea rápido pero opaco, preciso pero incontestable, o rentable pero discriminatorio es constitucionalmente defectuoso.

Las tradiciones constitucionales europeas conciben la autoridad pública como orientada al interés general y la justicia social (Bogdandy; Bast, 2010). Por lo tanto, la inteligencia artificial debe evaluarse en función de su contribución al florecimiento colectivo de la humanidad, y no solo de la conveniencia institucional.

Esta orientación resuena con una concepción comunicativa de la legitimidad en la que la ley deriva su autoridad de su capacidad para ser justificada ante personas libres e iguales (Habermas, 1996). La gobernanza algorítmica humanista reordena las prioridades: la tecnología debe estar al servicio de las personas, no sustituir el juicio sobre ellas.

### **5.2. La dignidad como núcleo inderogable de la gobernanza algorítmica**

La dignidad humana ocupa un lugar único en la arquitectura constitucional de la UE. El artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales la declara inviolable (UNIÓN EUROPEA, 2012c).

La dignidad implica el reconocimiento de cada persona como un sujeto capaz de actuar, y no simplemente como un objeto de clasificación. La toma de decisiones totalmente automatizada que determina de manera concluyente los derechos sin una participación humana significativa corre el riesgo de reducir a las personas a meros puntos de datos (Benjamin, 2019).

Por lo tanto, la gobernanza algorítmica humanista requiere que las personas sigan siendo accesibles para la autoridad. Alguien debe ser capaz de escuchar, reconsiderar y asumir la responsabilidad de los resultados.

La responsabilidad no puede delegarse en un algoritmo. La inteligencia artificial puede ayudar al juicio humano, pero nunca debe sustituirlo.

### **5.3. Responsabilidad y participación democrática por diseño.**

La autoridad pública tradicional asigna la responsabilidad a responsables identificables. Los sistemas algorítmicos, por el contrario, difunden la causalidad entre diseñadores, implementadores, proveedores y operadores (Synodinou et al., 2021).

La reconstrucción humanista trata la responsabilidad no como una idea secundaria, sino como una restricción de diseño. Los sistemas deben diseñarse de manera que:

- siempre se pueda identificar una autoridad humana;
- se puedan articular las razones;
- se puedan corregir los errores;
- se puedan conceder reparaciones.

Si un sistema no puede satisfacer estas condiciones, no es apto para el ejercicio de la autoridad pública.

Las decisiones de diseño algorítmico incorporan decisiones políticas (Morozov, 2014). Por lo tanto, la legitimidad democrática requiere el escrutinio parlamentario de las implementaciones de alto riesgo, la consulta pública sobre los objetivos del sistema y la

transparencia en cuanto a los fines y las fuentes de datos.

La gobernanza humanista rechaza la ficción de que el diseño algorítmico es puramente técnico. Es intrínsecamente constitucional.

#### **5.4. La proporcionalidad como filtro sustantivo de la permisibilidad**

La proporcionalidad es una piedra angular del Derecho de la Unión Europea. Cualquier limitación de los derechos fundamentales debe perseguir un objetivo legítimo, ser adecuada, necesaria y proporcionada en sentido estricto.

El Tribunal de Justicia ha confirmado que las injerencias en los derechos fundamentales deben ser estrictamente necesarias y proporcionadas (TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, sentencia de 8 de abril de 2014).

Aplicada a la inteligencia artificial, la proporcionalidad exige que:

- la automatización responda a un interés público genuino
- no existan medios menos intrusivos
- los beneficios superen los costes en materia de derechos

Este análisis debe realizarse *ex ante*, en las fases de diseño y despliegue, y no solo después de que se materialice el daño. La gobernanza algorítmica humanista puede definirse como:

Un modelo de autoridad pública en el que la inteligencia artificial se despliega únicamente como herramienta de apoyo, bajo la responsabilidad humana continua, dentro de un marco orientado a la dignidad, los derechos fundamentales, la legitimidad democrática y el bien común. Este modelo no rechaza la tecnología. Rechaza la abdicación.

#### **5.5. El bien común digital**

La progresiva digitalización de la autoridad pública plantea la necesidad de repensar el bien común en clave tecnológica. Si el bien

común se entiende, en la tradición jurídica europea, como el conjunto de condiciones sociales que permiten a las personas y a las comunidades desarrollarse de acuerdo con su dignidad (Finnis, 2011), entonces dichas condiciones deben hoy incluir la configuración de los entornos digitales en los que se adoptan decisiones jurídicamente relevantes.

El bien común digital no designa un nuevo bien separado del bien común clásico. Designa su proyección en un ecosistema caracterizado por infraestructuras algorítmicas, flujos masivos de datos y sistemas automatizados de decisión. En este sentido, el bien común digital consiste en garantizar que la transformación tecnológica refuerce —y no debilite— las condiciones de posibilidad de la autonomía personal, la igualdad sustantiva y la participación democrática.

Desde esta perspectiva, el bien común digital posee al menos tres dimensiones interrelacionadas.

En primer lugar, una dimensión estructural. Los sistemas digitales que median el acceso a derechos, servicios y oportunidades forman parte de la infraestructura básica de la sociedad. Como tales, deben diseñarse de manera compatible con los valores constitucionales de la Unión, en particular la dignidad humana, la igualdad y el Estado de Derecho (UNIÓN EUROPEA, 2012a; UNIÓN EUROPEA, 2012c). Un entorno digital que sistemáticamente produzca exclusión, opacidad o arbitrariedad es incompatible con el bien común.

En segundo lugar, una dimensión relacional. El bien común digital exige que las personas sigan siendo tratadas como sujetos capaces de agencia, y no como meros objetos de clasificación. Los sistemas que reducen a los individuos a perfiles o puntuaciones de riesgo erosionan esta concepción (Benjamin, 2019). Por ello, la preservación de espacios de decisión humana significativa constituye un componente esencial del bien común digital.

En tercer lugar, una dimensión institucional. La gobernanza de las infraestructuras digitales

no puede quedar concentrada en actores técnicos o privados. Las decisiones fundamentales sobre los fines, límites y usos de la inteligencia artificial deben permanecer bajo control democrático. Ello se corresponde con una concepción comunicativa de la legitimidad, según la cual el Derecho obtiene su autoridad de su capacidad para ser justificado ante personas libres e iguales (Habermas, 1996).

El bien común digital se articula así como un bien común basado en los derechos. Los objetivos colectivos asociados a la transformación digital —eficiencia administrativa, innovación, seguridad— solo son legítimos en la medida en que se interpreten de forma coherente con los derechos fundamentales y no en oposición a ellos (Alexy, 2010).

Desde esta óptica, la gobernanza algorítmica humanista puede entenderse como la expresión institucional del bien común digital. Al exigir supervisión humana, responsabilidad identificable, transparencia y proporcionalidad, este modelo no persigue frenar la innovación, sino orientar la innovación hacia fines constitucionalmente legítimos.

En última instancia, el bien común digital proporciona el puente conceptual entre tradición constitucional y transformación tecnológica. Afirma que el progreso digital solo merece tal nombre cuando amplía, y no reduce, las condiciones de una vida digna para todos.

Concebida de este modo, la gobernanza algorítmica humanista no constituye únicamente una opción interna de política regulatoria, sino una toma de posición constitucional con proyección externa. La forma en que la Unión Europea articule el bien común digital determinará no solo la configuración de su propia autoridad pública, sino también su capacidad para ejercer liderazgo normativo en la definición de estándares globales de inteligencia artificial.

### **5.5.1. Criterios operativos para evaluar el bien común digital**

Para evitar que el bien común digital permanezca en un nivel puramente abstracto, resulta necesario traducirlo en criterios operativos capaces de orientar tanto la actuación de los reguladores como las decisiones de diseño y despliegue de los sistemas algorítmicos. Sin pretensión de exhaustividad, puede proponerse un test mínimo estructurado en cinco dimensiones acumulativas.

En primer lugar, la centralidad de la persona. Debe verificarse si el sistema preserva una intervención humana significativa en aquellas decisiones que afectan a derechos, estatus jurídico u oportunidades vitales, y no una mera supervisión formal.

En segundo lugar, la impugnabilidad efectiva. El sistema debe permitir a las personas conocer que una decisión ha sido asistida o producida por inteligencia artificial, comprender las razones relevantes y acceder a un mecanismo accesible de revisión.

En tercer lugar, la no discriminación material. Debe evaluarse si existen procedimientos de detección y mitigación de sesgos, así como evaluaciones de impacto que analicen efectos desproporcionados sobre grupos vulnerables.

En cuarto lugar, la transparencia funcional. Las explicaciones ofrecidas deben ser comprensibles para seres humanos y útiles para fundamentar una impugnación, más allá de descripciones técnicas abstractas.

En quinto lugar, la proporcionalidad. Debe justificarse que la automatización responde a un interés público legítimo y que no existen medios menos intrusivos para alcanzar el mismo fin.

Un sistema que no satisfaga de manera razonable estas cinco dimensiones difícilmente puede considerarse compatible con el bien común digital, con independencia de su rendimiento técnico.

## **6. Implicaciones para la futura gobernanza de la IA en la UE y el liderazgo normativo mundial**

La Unión Europea no regula la inteligencia artificial únicamente con fines relacionados con su mercado interior. Históricamente, los marcos normativos de la UE han generado importantes efectos extraterritoriales a través de lo que se ha descrito como el «efecto Bruselas»: la capacidad de las normas de la UE para configurar las prácticas mundiales como resultado del tamaño del mercado, la densidad normativa y la credibilidad normativa (Bradford, 2020).

Por lo tanto, la trayectoria de la gobernanza de la inteligencia artificial de la UE influirá no solo en la práctica administrativa europea, sino también en la comprensión global de la autoridad algorítmica legal y legítima.

En esta sección se examinan tres dimensiones interrelacionadas: la consolidación constitucional interna de la gobernanza de la IA, la proyección normativa externa de la Unión y los riesgos que amenazan la coherencia de un enfoque humanista.

### **6.1. Consolidación de un orden constitucional de la IA dentro de la UE**

La adopción de normas horizontales vinculantes sobre inteligencia artificial representa un cambio cualitativo en el desarrollo constitucional de la Unión. La inteligencia artificial ya no se trata como una cuestión sectorial, sino como un fenómeno de relevancia constitucional.

Esta consolidación opera en tres ejes.

En primer lugar, los derechos fundamentales se transforman en restricciones operativas de diseño. En lugar de funcionar exclusivamente como normas *ex post* de control judicial, los derechos configuran cada vez más la arquitectura del sistema *ex ante*. La dignidad humana, la protección de datos, la igualdad y la equidad procesal se traducen en requisitos relativos a la gestión de riesgos, la gobernanza de datos, la supervisión humana, la transparencia y la documentación.

En segundo lugar, las autoridades públicas adquieren obligaciones positivas. Ya no se les exige simplemente que se abstengan de violar los derechos, sino que deben estructurar activamente los sistemas tecnológicos de conformidad con los valores constitucionales.

En tercer lugar, los tribunales asumen progresivamente el papel de árbitros constitucionales de la gobernanza algorítmica. La revisión judicial se extiende más allá de los resultados individuales para abarcar las opciones de diseño institucional y las arquitecturas normativas.

Esta evolución refleja fases anteriores de constitucionalización en ámbitos como la protección de datos y el derecho medioambiental.

### **6.2. La Unión Europea como potencia normativa mundial en la gobernanza de la IA**

El enfoque de la UE respecto a la inteligencia artificial presenta las características propias de una potencia normativa. En lugar de limitarse a reaccionar ante los avances tecnológicos, la Unión articula una visión sustantiva de lo que implica una inteligencia artificial responsable.

A través de acuerdos comerciales, cooperación regulatoria y diálogos políticos, es probable que las normas de la UE se difundan a nivel internacional. Conceptos como la categorización de alto riesgo, la supervisión humana y las evaluaciones del impacto sobre los derechos fundamentales ya se mencionan fuera de la Unión.

Si se aplica con éxito, el modelo de la UE puede establecer un punto de referencia mundial en el que la legalidad, la dignidad y la responsabilidad, en lugar de la mera eficiencia del mercado, determinen la aceptabilidad de los sistemas de inteligencia artificial.

Esta dinámica refleja la continuación del papel histórico de la Unión en la exportación de normas de protección de datos a través del Reglamento General de Protección de Datos.

### **6.3. Retos geopolíticos y modelos contrapuestos**

La inteligencia artificial funciona cada vez más como un recurso estratégico. Están surgiendo modelos de gobernanza competitivos: modelos permisivos impulsados por el mercado; modelos de vigilancia centrados en el Estado; y modelos constitucionales orientados a los derechos. La Unión Europea se posiciona en esta tercera categoría, ofreciendo una alternativa tanto a la mercantilización *laissez-faire* como al autoritarismo digital.

Sin embargo, el liderazgo normativo requiere credibilidad, y esta depende de la coherencia interna entre los valores proclamados y la práctica reguladora. La proyección externa de estándares exige, por tanto, un compromiso sostenido con la aplicación efectiva, la supervisión democrática y la uniformidad en la ejecución dentro del espacio jurídico de la Unión.

### **6.4. Riesgos de dilución normativa**

Varios riesgos amenazan la consolidación de un modelo humanista.

En primer lugar, los discursos sobre la competitividad pueden generar presión para debilitar las salvaguardias en nombre de la innovación.

En segundo lugar, la dependencia excesiva de los actos delegados y las normas técnicas puede marginar la supervisión democrática.

En tercer lugar, la aplicación fragmentada por parte de los Estados miembros puede socavar la protección uniforme.

Para evitar estas dinámicas se requiere un compromiso político sostenido. La gobernanza algorítmica humanista no se aplica por sí sola. Debe mantenerse de forma activa.

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada constitucional.

Puede convertirse en la primera entidad política en consolidar una arquitectura basada

en derechos para la inteligencia artificial a escala sistémica.

O puede derivar hacia una regulación simbólica acompañada de una gobernanza tecnocrática de facto.

Esa elección determinará no solo la administración europea, sino también el futuro orden digital mundial.

## **7. Democracia, separación de poderes y autoridad algorítmica**

La gobernanza de la inteligencia artificial se debate con frecuencia en términos de eficiencia, innovación y gestión de riesgos. Se presta mucha menos atención a sus implicaciones para la arquitectura interna de la democracia constitucional. Sin embargo, los sistemas algorítmicos desempeñan cada vez más funciones que históricamente se situaban en el núcleo mismo de la autoridad pública.

El despliegue a gran escala de la inteligencia artificial en la administración pública redefine el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Si no se aborda, esta transformación corre el riesgo de producir una forma de constitucionalismo tecnocrático incompatible con las tradiciones democráticas europeas.

En esta sección se sostiene que la gobernanza algorítmica debe enmarcarse constitucionalmente para preservar el autogobierno democrático, la separación de poderes y la protección judicial efectiva.

### **7.1. La democracia como autogobierno y el problema de la normatividad oculta**

La democracia constitucional europea se basa en la idea de que quienes están sujetos a la ley deben participar, directa o indirectamente, en su creación. La democracia implica la autoría colectiva de la ley (Habermas, 1996).

Por lo tanto, la democracia no se agota en la eficacia de las políticas o los resultados sociales. Se ocupa fundamentalmente de la autoría. Los ciudadanos deben poder reconocerse como coautores de las normas que los rigen.

La gobernanza algorítmica complica esta premisa. Muchas decisiones decisivas se incorporan en la fase de diseño: selección de variables, ponderación, datos de entrenamiento y objetivos de optimización. Estas decisiones influyen en los resultados de forma más poderosa que los actos administrativos individuales.

Así, los sistemas algorítmicos incorporan normatividad de facto en la fase de diseño (Veale & Zuiderveen Borgesius, 2021). Los patrones cristalizados en los datos de entrenamiento pueden funcionar como reglas. Este fenómeno constituye una normatividad oculta (Benjamin, 2019).

Dado que estas decisiones normativas rara vez se toman mediante procedimientos democráticos, la gobernanza algorítmica genera un déficit democrático. Por lo tanto, la gobernanza algorítmica humanista requiere repolitizar el diseño de los sistemas. Las decisiones sobre los objetivos, las restricciones y los usos permitidos deben permanecer dentro de la esfera de la deliberación democrática y la determinación legislativa.

## **7.2. Autoridad legislativa y establecimiento de normas algorítmicas**

Tradicionalmente, los poderes legislativos promulgan normas generales y abstractas. Los poderes ejecutivos las aplican. Los tribunales las interpretan y revisan.

Los sistemas algorítmicos difuminan esta estructura. Cuando las autoridades administrativas se basan en modelos de aprendizaje automático para generar resultados individualizados, el propio sistema se convierte en un productor de normas de facto.

Esto equivale a un desplazamiento de la autoridad legislativa. El contenido normativo migra de los estatutos al código.

Desde una perspectiva constitucional, este cambio es problemático. La normatividad oculta elude el escrutinio legislativo ordinario y debilita la rendición de cuentas democrática.

Por lo tanto, la gobernanza algorítmica humanista requiere que los criterios básicos de decisión se definan en la legislación, y no solo en la documentación técnica o las especificaciones contractuales.

Las legislaturas deben determinar:

- los objetivos permisibles;
- los usos prohibidos;
- las salvaguardias obligatorias;
- los límites de la automatización.

Los sistemas algorítmicos pueden poner en práctica las decisiones legislativas. No deben sustituirlas.

## **7.3. Poder ejecutivo, sesgo de automatización y responsabilidad**

Los ejecutivos se sienten cada vez más atraídos por los sistemas algorítmicos porque prometen coherencia y escalabilidad. Sin embargo, la automatización introduce un fenómeno conocido como sesgo de automatización: la tendencia de los responsables humanos a deferir a los resultados de las máquinas incluso cuando esos resultados entran en conflicto con su propio juicio (Floridi, 2023).

Esta deferencia corre el riesgo de transformar a los funcionarios públicos en meros supervisores en lugar de tomadores de decisiones. La responsabilidad migra de las personas a los sistemas.

El derecho administrativo europeo presupone la responsabilidad personal. Los funcionarios deben ser capaces de justificar sus decisiones.

Si los funcionarios no pueden apartarse de manera significativa de las recomendaciones algorítmicas, la responsabilidad se convierte en ficticia.

Por lo tanto, la gobernanza algorítmica humanista requiere que los funcionarios conserven tanto:

- la autoridad para anular los sistemas
- la capacidad práctica para ejercer un juicio independiente

La automatización puede apoyar la acción ejecutiva. Nunca debe sustituir la responsabilidad ejecutiva.

#### **7.4. Revisión judicial, separación de poderes y resiliencia constitucional**

Los tribunales actúan como guardianes de la legalidad. La revisión judicial presupone el acceso a los motivos.

Para que los recursos sean eficaces, es necesario tener acceso a los motivos (UNIÓN EUROPEA, 2012c). La opacidad algorítmica amenaza esta función. Si ni los demandantes ni los jueces pueden comprender cómo se ha tomado una decisión, la revisión se convierte en algo meramente formal.

Los sistemas cuyos resultados no pueden revisarse de manera significativa son incompatibles con el estado de Derecho.

La separación de poderes no consiste simplemente en dividir funciones. Se trata de evitar la concentración de autoridad.

La infraestructura algorítmica concentra el poder en quienes controlan los datos, los modelos y los entornos de implementación (Zuboff, 2019). Estos pueden ser organismos ejecutivos, proveedores privados o actores transnacionales.

La gobernanza algorítmica humanista reafirma el pluralismo institucional. Ningún actor por sí solo debe dominar el diseño, la implementación y la supervisión del sistema.

Los órdenes constitucionales sobreviven no resistiéndose al cambio, sino integrándolo sin perder su identidad. La gobernanza algorítmica humanista ofrece modernización tecnológica sin renunciar a la Constitución.

### **8. Conclusiones**

Este artículo ha examinado la gobernanza de la inteligencia artificial en la Unión Europea a través del prisma de los límites constitucionales, el poder normativo, la legitimidad democrática y el bien común. Se ha argumentado que la regulación de la inteligencia artificial no puede reducirse a un ejercicio técnico de gestión de riesgos,

conformidad de productos o armonización de mercados. Más bien, debe entenderse como un proyecto constitucional que remodela la relación entre la autoridad, la tecnología y la persona humana.

Del análisis se desprenden varias conclusiones fundamentales.

En primer lugar, la Unión Europea ya ha incorporado importantes restricciones legales a la inteligencia artificial en su marco constitucional. La dignidad humana, los derechos fundamentales, el Estado de Derecho, la proporcionalidad y el autogobierno democrático funcionan como parámetros vinculantes para la gobernanza algorítmica. La legislación en materia de protección de datos, los principios del derecho administrativo, la jurisprudencia sobre derechos fundamentales y el Reglamento de Inteligencia Artificial constituyen en conjunto un denso entorno normativo que estructura no solo qué tecnologías pueden comercializarse, sino también cómo puede ejercerse el poder público a través de ellas.

En segundo lugar, la automatización de la toma de decisiones genera una tensión estructural con la lógica fundamental del constitucionalismo europeo. Si bien la eficiencia, la innovación y la optimización administrativa constituyen objetivos legítimos, no pueden desplazar la primacía de la acción humana. Las decisiones que afectan a los derechos, la condición jurídica y las oportunidades vitales requieren la posibilidad del juicio humano, la responsabilidad y la impugnación. Por lo tanto, la autoridad totalmente automatizada es incompatible con la imaginación constitucional de la Unión.

En tercer lugar, el artículo ha conceptualizado la gobernanza algorítmica humanista como un paradigma alternativo coherente. Este modelo reconoce la inteligencia artificial como un instrumento de apoyo más que como un sujeto de gobierno. Sitúa la dignidad, la rendición de cuentas, la proporcionalidad, la transparencia y el control democrático en el centro del diseño del sistema. La supervisión

humana no se concibe como una salvaguardia cosmética, sino como un requisito constitutivo de la autoridad legítima.

En cuarto lugar, la gobernanza algorítmica tiene profundas implicaciones para la democracia y la separación de poderes. Cuando la normatividad migra de la legislación al código, o de las instituciones públicas a las infraestructuras técnicas, la autoría democrática se debilita y la rendición de cuentas se diluye. Preservar el equilibrio constitucional requiere repolitizar el diseño del sistema, reforzar la primacía legislativa, mantener la responsabilidad ejecutiva y garantizar una revisión judicial significativa.

En quinto lugar, el enfoque de la Unión respecto a la inteligencia artificial tiene una importancia que trasciende sus fronteras. Gracias a su capacidad reguladora y su influencia normativa, la Unión Europea está en condiciones de configurar las expectativas mundiales en materia de autoridad algorítmica legal y legítima. Que este potencial se materialice depende de la coherencia interna entre los valores proclamados y la práctica reguladora.

En conjunto, estas conclusiones respaldan la tesis central de este artículo: el futuro de la inteligencia artificial en la Unión Europea no es principalmente una cuestión de capacidad tecnológica, sino de elección constitucional.

Si la Unión antepone la conveniencia a los principios, la inteligencia artificial profundizará la gobernanza tecnocrática y erosionará los fundamentos humanos de la autoridad pública. Sin embargo, si la Unión consolida un marco constitucional humanista, la inteligencia artificial puede convertirse en una herramienta que mejore la capacidad administrativa y preserve al mismo tiempo la centralidad de la persona humana.

Por lo tanto, la pregunta fundamental no es si Europa utilizará la inteligencia artificial, sino cómo lo hará y bajo qué valores. Esa elección definirá el carácter de la gobernanza europea en la era digital.

## Referencias

- ALEXY, Robert, 2010. A theory of constitutional rights. New York: Oxford University Press. ISBN 9780199584239.
- ALSTON, Philip, 2019. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on digital welfare states. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/74/493. Nueva York: Naciones Unidas.
- ARENDRT, Hannah, 2006. Eichmann in Jerusalem; A Report on the Banality of Evil. Penguin. ISBN 9780140187656.
- BENJAMIN, Ruha, 2019. Race After Technology. John Wiley & Sons. ISBN 9781509526437.
- BOGDANDY, Armin von y BAST, Jürgen, 2010. Principles of European Constitutional Law. Bloomsbury Publishing. ISBN 9781847317841.
- BRADFORD, Anu, 2020. The Brussels Effect. Oxford University Press. ISBN 9780190088606.
- BROWNSWORD, Roger, 2019. Law Disrupted, Law Re-Imagined, Law Re-Invented. Technology and Regulation, vol. 2019, DOI <https://doi.org/10.71265/ggx02j62>.
- COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS. Endorsement 1/2018 of WP29 documents. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679, WP251rev.01. EDPB, 25 mayo 2018.
- CRAIG, Paul, 2018. EU administrative law. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198831655.001.0001>
- FINNIS, John Mitchell, 2011. Natural law and natural rights. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780191616655.
- FLORIDI, Luciano, 2023. The Ethics of Artificial Intelligence. Oxford University Press. ISBN 9780198883111.
- HABERMAS, Jürgen, 1996. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Polity Press.

- <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>
- JANSSENS, Liisa Albertha Wilhelmina, 2025. *The Art of Ethics in the Information Society*. Routledge. ISBN 9781040788899.
- KANT, Immanuel. 1998. *Groundwork of the Metaphysics of Morals*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511809590>
- MOROZOV, Evgeny, 2014. *To save everything, click here: the folly of technological solutionism*. New York: PublicAffairs. ISBN 9781610391399.
- SELBST, Andrew D. y POWLES, Julia, 2017. Meaningful information and the right to explanation. *International Data Privacy Law*, vol. 7, no. 4, DOI <https://doi.org/10.1093/idpl/ipx022>.
- SYNODINOU, Tatiana-Eleni, JOUGLEUX, Philippe, MARKOU, Christiana y PRASTITOU, Thalia, 2021. *EU Internet law in the digital single market*. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-69583-5>
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asunto C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Sentencia de 17 de diciembre de 1970.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asunto C-331/88, *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa*. Sentencia de 13 de noviembre de 1990.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asunto C-17/99, *Francia contra Comisión*. Sentencia de 4 de julio de 2001.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asunto C-349/07, *Sopropé – Organizações de Calçado Lda v Fazenda Pública*. Sentencia de 18 de diciembre de 2008.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd y Seitlinger y otros*. Sentencia de 8 de abril de 2014.
- UNIÓN EUROPEA. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2012/C 326/02). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, 26 de octubre de 2012.
- UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, 4 mayo 2016.
- UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Reglamento de Inteligencia Artificial). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2024.
- UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, 26 de octubre de 2012.
- VEALE, Michael y ZUIDERVEEN BORGESIOUS, Frederik, 2021. Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act-Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach. *Computer Law Review International*, vol. 22, no. 4. <https://doi.org/10.9785/cr-2021-220402>.
- WACHTER, Sandra, MITTELSTADT, Brent y FLORIDI, Luciano, 2017. Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law*, vol. 7, no. 2, DOI <https://doi.org/10.1093/idpl/ipx005>.
- ZUBOFF, Shoshana, 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: the Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs. ISBN 9781610395700.