Revista digital CEMCI
ISSN 1989-2470
Número 71: julio a septiembre de 2026

IA, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ESTRATEGIA: UNA VISIÓN MUNICIPAL A MEDIADOS DE 2026

Víctor ALMONACID LAMELAS

Consultor jurídico y estratégico especializado en proyectos de transformación digital

"La estrategia es un patrón en una corriente de decisiones." (Henry Mintzberg)

SUMARIO:

1. Planteamiento
   1.1. Reflexiones previas
   1.2. De la improvisación a la estrategia: claves para una gobernanza madura de la IA
   1.3. Aprender de los pioneros (y de sus errores)
2. Integración del proyecto en el plan estratégico vigente
   2.1. DAFO, una vez más
   2.2. Planificación estratégica versus estrategia pura
3. El papel de las diputaciones provinciales
4. Cómo la IA puede aliviar —sin suplantar— las funciones reservadas
   4.1. Cuatro propuestas de uso práctico
   4.2. Riesgos que no pueden ignorarse
   4.3. Cinco principios del ejercicio asistido por IA
5. Conclusiones: de la urgencia normativa a la gobernanza real

1. PLANTEAMIENTO

1.1. Reflexiones previas

Estamos superando la fase teórica de la IA. Ya existe una notable base doctrinal sobre los impactos de la IA, y de su regulación, en los Ayuntamientos. El RIA —Reglamento (UE) 2024/1689— ha dejado de ser una promesa o un horizonte lejano, ya que sus obligaciones nucleares son plenamente aplicables desde el **2 de agosto de 2026**, y los meses previos a esa fecha deberían estarse empleando, precisamente, en prepararse

para cumplirlas. Quien no lo haya hecho se enfrenta hoy a un marco sancionador ya operativo, con multas de hasta 35 millones de euros o el 7% de los ingresos anuales. Dicho esto, el panorama no ha variado en lo esencial respecto a lo que ya apuntábamos antes de que las fechas se nos vinieran encima. De la IA destaca su gran incidencia en lo que podemos denominar moderna gestión de los servicios públicos, que sigue inspirada por los principios de subsidiaridad y proximidad —los cuales encajan a la perfección con la estrategia europea para esta tecnología— y que invita a la acción municipal. Para los admiradores del Derecho administrativo clásico, digamos que la IA pone doblemente en marcha las actividades de servicio público y de fomento que ya describía el Reglamento de Servicios de 1955.

Somos defensores, a partes iguales, tanto de la planificación estratégica como de la flexibilidad —y cierta capacidad de improvisación— que nos permite reaccionar rápida e incluso automáticamente ante los inevitables cambios y las más que probables crisis. Mucho se habla de resiliencia, pero esta va ligada a los conceptos prevención, protocolo y automatización. A medio camino entre ambos paradigmas está la evaluación previa, una foto fija que supondrá el reconocimiento de un margen de mejora que, aunque sea más o menos amplio según los casos, siempre va a existir. Pero, aunque parece que hablemos de dos bandos, estos se reconcilian en la necesidad de pensar cada decisión estratégica o de gestión antes de tomarla. En este sentido, el éxito de la implementación de la IA en un ayuntamiento depende en gran medida de la preparación intelectual del proyecto. Aquí se incluyen tareas como realizar un diagnóstico adecuado, garantizar el cumplimiento normativo —hoy ya exigible y no meramente recomendable—, involucrar a la ciudadanía y a otros actores de lo público, formar a un equipo capacitado (en realidad a todos los empleados, tal y como exige el art. 4 RIA) y establecer un marco jurídico-ético, en el ejercicio de la potestad normativa y de auto-organización que tienen los ayuntamientos.

En nuestra opinión, estos son los aspectos fundamentales a tener inicialmente en cuenta para que este proyecto arranque —o se reconduzca— con buen pie:

1. Proyectos estratégicos en marcha, especialmente los de "transformación digital". Cualquier ayuntamiento lleva ya años inmerso en alguna fase de implantación

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

de la administración electrónica. No cabe alegar que dicho proceso no se ha iniciado, y tampoco es real declarar que se ha finalizado por completo, pues aún en el mejor de los casos siguen apareciendo nuevas normas —como las últimas modificaciones del ENS por el Real Decreto 311/2022, las adaptaciones derivadas de la Directiva NIS2 (Ley 11/2022 de Telecomunicaciones y normativa de ciberseguridad) y el propio RIA—, o nuevas tecnologías como la computación cuántica, ya presente en los debates estratégicos europeos.

La integración de los proyectos de administración electrónica y de IA es algo natural, económico y conveniente. Este es un proyecto iniciado. La **Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial** y el marco de **España Digital 2026** han ido concretándose en líneas de actuación y financiación que todo ayuntamiento debe conocer y aprovechar. Otro elemento diferencial del presente momento es que muchos municipios ya no parten de cero. Los chatbots basados en IA generativa son hoy frecuentes en las sedes electrónicas; varios ayuntamientos medianos han desplegado herramientas de análisis predictivo en servicios como recogida de residuos o gestión del tráfico; y el uso espontáneo —no siempre gestionado— de herramientas de IA generativa por parte de los empleados públicos en su trabajo cotidiano es un hecho constatable. Precisamente ese uso "en la sombra" o no inventariado es uno de los primeros riesgos que debe gestionarse desde la perspectiva del RIA.

2. Trabajar con y desde los datos. La autoevaluación del grado de penetración de la «cultura del dato» y su gestión efectiva sigue siendo una cuestión clave. A mediados de 2026, el contexto ha evolucionado significativamente. La aplicación del Reglamento Europeo de Datos (Data Act, Reglamento (UE) 2023/2854) y los avances en el Espacio Europeo de Datos introducen nuevas obligaciones y oportunidades para las AAPP en materia de intercambio y reutilización de datos. Estar al corriente de esta arquitectura normativa de datos es ya tan importante como estarlo respecto al propio RIA, dado que la IA y el dato son inescindibles: la segunda es la materia prima sin la cual la primera simplemente no funciona.

Recordemos que los datos contextualizados se convierten en información. El procesamiento de datos —conjunto de técnicas y algoritmos para analizar, limpiar, transformar y visualizar grandes volúmenes de información— es el núcleo operativo de cualquier sistema de IA. La toma de decisiones informadas, documentadas y objetivas debe ser la máxima de una Administración que aspira a la excelencia, y ello nos lleva inevitablemente al concepto de gobernanza de datos (art. 10 RIA), cuya importancia en el momento presente no puede ser subestimada.

3. Diagnóstico previo. Ningún proyecto debe implantarse sin un estudio previo. A mediados de 2026, este diagnóstico tiene una dimensión adicional e ineludible: el **inventario de sistemas de IA ya en uso**. El art. 4 RIA obliga a garantizar la alfabetización en IA del personal, pero antes de formar hay que saber qué herramientas se están usando, en qué contextos y con qué datos. Un ayuntamiento que no ha realizado todavía ese inventario está, técnicamente, en situación de incumplimiento potencial del RIA, y desde luego no puede gestionar los riesgos que no conoce.

Además de lo anterior, el diagnóstico debe extenderse a las siguientes acciones:

- Evaluar la situación actual del ayuntamiento desde un punto de vista integral: procesos administrativos, servicios públicos e infraestructura tecnológica, identificando áreas donde la IA podría mejorar la eficiencia o resolver problemas.
- Pre-identificación de problemas y oportunidades.
- Estudio de viabilidad técnica y económica, para determinar los recursos necesarios y si el ayuntamiento cuenta con la capacidad técnica requerida.
- Evaluación o mapa de riesgos, conforme a la metodología que el propio RIA exige para los sistemas de alto riesgo: identificación de riesgos asociados a la implementación de IA —fallos tecnológicos, brechas de aceptación, problemas de privacidad— y planificación de estrategias para mitigarlos.

El "pequeño truco" de empezar por proyectos piloto acotados sigue siendo válido, pero en 2026 conviene añadir un matiz. Estos micro-proyectos deben ser elegidos

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

teniendo en cuenta también el nivel de riesgo que implican desde la óptica del RIA. Un piloto en atención ciudadana genérica es muy diferente —en términos regulatorios— a uno que involucre evaluación de prestaciones sociales o videovigilancia, cuyas normas específicas entrarán en vigor en diciembre de 2027.

4. Adaptación al Reglamento Europeo de IA. La situación ha cambiado sustancialmente desde la redacción original de este texto. A mediados de 2026, el **calendario de aplicación del RIA** es el siguiente:

- **2 de febrero de 2025** *(ya aplicable)*: prohibiciones de prácticas de IA inaceptables y obligación de alfabetización del personal (art. 4 y art. 5 RIA).
- **2 de agosto de 2025** *(ya aplicable)*: régimen sancionador, normas para la IA de uso general y designación de autoridades nacionales competentes.
- **2 de agosto de 2026** *(aplicación a muy corto plazo)*: la mayor parte del RIA entra en vigor, incluyendo las normas para sistemas de IA de alto riesgo recién comercializados, las obligaciones de transparencia del art. 50 y las medidas de apoyo a la innovación (sandboxes). Los Estados miembros deben tener establecido al menos un sandbox regulatorio nacional.
- **2 de diciembre de 2027**: sistemas de IA de alto riesgo autónomos (biometría, infraestructuras críticas, educación, empleo, servicios públicos, etc.).
- **2 de agosto de 2028**: sistemas de IA de alto riesgo integrados en productos regulados (resultado del acuerdo «AI Omnibus» alcanzado en mayo de 2026).

Esta cronología implica que, a la fecha de redacción de estas líneas, los ayuntamientos que despliegan sistemas clasificables como de alto riesgo —y son muchos, desde los sistemas de asignación de ayudas sociales hasta ciertos usos de videovigilancia o análisis de riesgos— se encuentran en el período más exigente de cumplimiento. Actuar ya no es una opción, sino una obligación jurídica.

A nivel estatal, la **Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA)**, con sede en A Coruña y operativa desde 2024, ha ido consolidando su función como autoridad nacional competente en la materia. Su guía de cumplimiento para el

sector público y los modelos de política de uso de IA son referencias que todo ayuntamiento debe consultar y adaptar.

5. Revisión del marco normativo interno. Una vez estudiada y revisada la legislación aplicable, debe impulsarse la formación en la misma, tanto a nivel global de la organización como, hasta donde sea posible, de toda la población (alfabetización). La diferencia respecto a lo que veníamos diciendo es que, ahora, dicha formación no es una recomendación de buenas prácticas sino una **obligación jurídica vigente** derivada del art. 4 RIA. Los servicios jurídicos y los departamentos de tecnología de los ayuntamientos deben ser los primeros en desarrollar estos conocimientos. En los municipios con menos medios, las diputaciones, el INAP —y otras escuelas autonómicas—, la FEMP, la universidad y el sector privado tienen un papel fundamental en la oferta formativa.

El bloque de medidas internas que debemos adoptar se compone de cuatro grandes categorías: jurídicas, organizativas, técnicas/tecnológicas y operativas. Las primeras adquieren en 2026 un nuevo perfil de urgencia, pues ya no basta con planificar ordenanzas o políticas de uso de IA como ejercicio prospectivo; hay que **aprobarlas y aplicarlas**. En concreto, los instrumentos normativos municipales procurarán abarcar, como mínimo:

- Regular las especialidades procedimentales de la IA para la entidad local, partiendo del procedimiento administrativo común electrónico (Ley 39/2015).
- Regular los cauces de participación ciudadana y gobierno abierto, con especial atención al derecho de acceso a la información.
- Asegurar los derechos de las personas referidos en el RIA, el art. 13 LPAC, el RGPD y la LOPDGDD, y la Carta de Derechos Digitales.
- Asegurar las relaciones electrónicas de los sujetos obligados en todo tipo de procedimientos.
- Determinar las condiciones y garantías para el intercambio de información de forma segura, en línea con el ENI, el ENS y la LOPDGDD, así como con las exigencias derivadas del ENS en su versión actualizada.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

- Regular específicamente el documento y el archivo electrónico, y el uso de sistemas con componentes de IA en su gestión.
- Establecer un **marco ético** que incluya: principios guía para el uso de IA (imparcialidad, transparencia, explicabilidad, supervisión humana); mecanismos de detección y corrección de sesgos algorítmicos; y procedimientos de rendición de cuentas para decisiones adoptadas de forma total o parcialmente automatizada.
- Aprobar una **política de uso de IA** —aunque sea básica— que determine qué herramientas se pueden usar, para qué finalidades y con qué limitaciones en materia de datos personales. Esta política es el punto de partida mínimo exigible.
- Actualizar, cuando sea necesario, las ordenanzas reguladoras de los diferentes servicios públicos y los planes sectoriales (urbanismo, recursos humanos, etc.).

6. Entender y apostar por los sandboxes. A mediados de 2026, los sandboxes o "espacios regulados de prueba" han pasado de ser una figura abstracta a una realidad normativa concreta: el RIA impone que cada Estado miembro tenga establecido al menos un sandbox nacional antes del 2 de agosto de 2026. En España, el desarrollo del sandbox regulatorio en el marco de la AESIA abre oportunidades reales para que los ayuntamientos —especialmente los medianos y grandes— participen o se beneficien de entornos de prueba controlados donde desarrollar soluciones de IA sin asumir el pleno riesgo regulatorio desde el primer día.

La IA reactiva la colaboración público-privada, la compra pública innovadora es el instrumento idóneo para adquirir soluciones sin comprometer la neutralidad tecnológica, y el marco del RIA (Capítulo VI, arts. 57 y ss.) y el Real Decreto 817/2023 que lo desarrolla en España siguen siendo las referencias normativas aplicables.

En consecuencia, aunque no todas las piezas del puzle están todavía en su lugar —algunas obligaciones del RIA no serán exigibles hasta 2027 o 2028—, el momento presente exige que cualquier ayuntamiento haya completado, como mínimo, tres

acciones: **aprobar una política de uso de IA, realizar el inventario de sistemas en uso y poner en marcha la formación obligatoria del personal**. Todo lo demás —el plan estratégico completo, el marco normativo, los proyectos piloto— son pasos necesarios que deben seguir a continuación, con la urgencia que cada caso requiera.

1.2. De la improvisación a la estrategia: claves para una gobernanza madura de la IA

Uno de los mensajes centrales del presente estudio es inequívoco: **no basta con "poner en marcha" proyectos de inteligencia artificial; hay que saber hacia dónde se quiere avanzar**. La implantación de la IA en un ayuntamiento no puede responder a la improvisación, al efecto moda ni al simple mimetismo institucional, sino que debe partir de una reflexión previa seria, que incluya diagnóstico, análisis organizativo y alineación con la estrategia de transformación digital ya existente. Dicho de otro modo, no se trata de incorporar herramientas aisladas, sino de orientar un proceso de cambio con sentido, prioridades y método.

La IA no es un proyecto desgajado del resto de la modernización administrativa. Antes, al contrario, constituye una evolución natural de la administración electrónica, de la gestión basada en datos y de las iniciativas de ciudad o municipio inteligente. Por eso, intentar implantarla sin haber consolidado previamente esos pilares equivalen, en buena medida, a construir la casa por el tejado. Un ayuntamiento que todavía no ha resuelto satisfactoriamente cuestiones básicas como la tramitación electrónica integral, la gestión documental, la interoperabilidad, el archivo electrónico o la seguridad de la información difícilmente podrá incorporar con garantías soluciones avanzadas de IA.

Toda estrategia de IA comienza, además, con una materia prima esencial: los datos. La administración pública dispone de una enorme cantidad de ellos, pero su mera existencia no basta. Resulta imprescindible trabajar desde una cultura del dato sólida, basada en la calidad, la transparencia, la reutilización, la accesibilidad y, por supuesto, la protección. Solo desde esta base es posible extraer valor real de la inteligencia artificial y convertirla en una herramienta útil para la mejora de los servicios públicos, la simplificación administrativa y la toma de decisiones basada en evidencia.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

A partir de ahí, antes de diseñar o contratar cualquier solución, debe realizarse un diagnóstico completo de la situación de partida. Ese análisis debe comprender, como mínimo, la identificación de problemas y oportunidades, la evaluación de recursos y viabilidad, y el estudio de los riesgos técnicos, legales, organizativos y sociales asociados al proyecto. Solo así es posible determinar en qué ámbitos la IA aporta realmente valor, evitando inversiones innecesarias, decisiones precipitadas o proyectos mal orientados desde su origen.

Para estructurar ese diagnóstico, el análisis DAFO sigue siendo una herramienta particularmente útil en el ámbito local. Permite obtener una "foto fija" de la organización, identificando debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades en relación con la implantación de la IA. Pero el valor del DAFO no reside solo en describir, sino en preparar la acción. Por eso su complemento natural es el modelo CAME, que transforma el análisis en una lógica de mejora continua: corregir debilidades, afrontar amenazas, mantener fortalezas y explotar oportunidades. En proyectos tecnológicos complejos, esta secuencia entre diagnóstico y acción resulta especialmente valiosa.

Naturalmente, nada de lo anterior puede desligarse del marco normativo aplicable. La implantación de la IA en el sector público no puede improvisarse tampoco desde el punto de vista jurídico. A mediados de 2026, el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial se ha convertido ya en el eje central de esta materia, con obligaciones relevantes para los sistemas de IA y con una especial intensidad en los supuestos de alto riesgo. Ello obliga a los ayuntamientos a garantizar, entre otros aspectos, la transparencia en el uso de algoritmos, la supervisión humana en las decisiones relevantes, la trazabilidad de los datos y de los procesos y, cuando proceda, la evaluación del impacto sobre derechos fundamentales. Sin estas garantías, no solo se compromete la legalidad del proyecto, sino también la confianza ciudadana, que es un activo institucional irrenunciable.

Desde esta perspectiva, la IA debe integrarse dentro del plan global de transformación digital del ayuntamiento. No es un proyecto independiente, sino un subplan o línea estratégica alineada con los objetivos, recursos e iniciativas ya existentes. Ello exige definir metas claras —eficiencia, calidad del servicio, mejora de la toma de

decisiones, automatización de tareas repetitivas—, establecer indicadores de rendimiento, crear equipos multidisciplinares y lanzar proyectos piloto antes de escalar soluciones más ambiciosas. La clave está en avanzar de forma progresiva, evaluando resultados y corrigiendo el rumbo cuando sea necesario.

Conviene insistir, además, en que un proyecto de IA no es solo tecnológico: es también organizativo, jurídico y social. De ahí la importancia de crear comités de impulso y supervisión, fomentar la participación ciudadana y desarrollar planes de formación interna. La propia normativa europea exige ya que las organizaciones adopten medidas de alfabetización en IA para su personal, de manera que el conocimiento y la capacitación dejan de ser simples recomendaciones para convertirse en auténticas condiciones de buen gobierno. El éxito depende, en gran medida, de las personas: empleados públicos capacitados, ciudadanos informados y responsables políticos comprometidos con una implantación prudente y útil.

En cuanto a sus aplicaciones prácticas, la IA ofrece ya utilidades inmediatas para la administración local. Entre ellas destacan la automatización de trámites, la asistencia en la redacción de documentos mediante IA generativa, la clasificación de información, la mejora de la atención ciudadana y la optimización de determinados procesos internos. Bien utilizadas, estas herramientas permiten reducir costes, minimizar errores y liberar tiempo para tareas de mayor valor añadido. Pero siempre debe mantenerse una supervisión humana suficiente, especialmente cuando estén en juego derechos, intereses legítimos o decisiones administrativas relevantes.

Ahora bien, tampoco debe caerse en un optimismo ingenuo. La IA plantea riesgos reales cuando se implanta sin control: decisiones automatizadas opacas, sesgos algorítmicos, errores difíciles de detectar, vulneraciones de derechos o dependencias tecnológicas mal resueltas. Por ello, toda estrategia municipal seria debe descansar sobre cinco garantías básicas: transparencia, supervisión humana, trazabilidad, evaluación de sesgos y cumplimiento normativo. Estas garantías no son obstáculos para innovar; son, precisamente, la condición para innovar bien.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

La gran conclusión es, por tanto, que los ayuntamientos deben pasar de "experimentar con IA" a institucionalizar su uso con estrategia, gobernanza y control. La IA no sustituye al ser humano ni a la política, pero sí puede transformar profundamente la administración si se aplica con criterio. El verdadero reto no es solo tecnológico, sino organizativo y democrático: convertir la innovación en servicio público real, seguro, jurídicamente sólido y centrado en la ciudadanía.

1.3. Aprender de los pioneros (y de sus errores)

El 67% de los países de la OCDE ya utiliza la inteligencia artificial para mejorar el diseño e implementación de servicios públicos, según el informe *Governing with Artificial Intelligence* (OCDE, noviembre de 2025). La UE lidera globalmente en número de proyectos de IA en el sector público, superando a Estados Unidos y al Reino Unido. Pero hay un matiz que los titulares suelen omitir: **la distribución es profundamente desigual**. Seis Estados miembros acumulan la mayoría de las iniciativas avanzadas, y la brecha entre las administraciones más maduras y las más rezagadas es considerable. Esto no es un dato menor para quienes trabajamos en la Administración local española.

La Comisión Europea identificó en 2024 sesenta y un casos de uso de IA generativa en el sector público de veinte países europeos. La mayoría se agrupan en cuatro categorías: asistentes virtuales de atención ciudadana, herramientas de redacción y resumen de documentos, sistemas de análisis de datos para el diseño de políticas, y aplicaciones de planificación urbana basadas en gemelos digitales. Ninguna de estas categorías es ajena a la Administración local española. Todas son, en mayor o menor medida, alcanzables.

Debemos mirar a Europa, donde localizamos casos de buenas prácticas o de "errores útiles" que merece la pena conocer. **Estonia** es, por amplio margen, la referencia mundial. Su plataforma *Bürokratt* —una red de asistentes virtuales del Ministerio de Asuntos Económicos— funciona como interfaz unificada entre el ciudadano y los servicios públicos, aprovechando la infraestructura de interoperabilidad X-Road y el sistema nacional de identidad digital. En 2026, está evolucionando hacia agentes especializados que cooperan de forma autónoma. El objetivo declarado es que en el año

2030 todos los procedimientos de información y tramitación básica se gestionen mediante asistentes virtuales. Impresionante. Y prácticamente inimitable para la mayoría de los municipios españoles sin una infraestructura digital construida durante dos décadas. Veámoslo sin complejos: el modelo estonio es una aspiración, no un manual de instrucciones.

Dinamarca, en cambio, ofrece quizá el caso más replicable. El chatbot *MUNI* se ha desplegado en más de 37 municipios, atiende en 70 categorías de consulta con más de 8.500 respuestas integradas y acumula más de 400.000 conversaciones. Pero lo más valioso no es la tecnología: es la gobernanza. Dinamarca ha construido un mapa nacional de IA municipal donde los ayuntamientos publican sus proyectos —224 registrados, 132 operativos en 44 municipios— con los datos de contacto de los responsables, fomentando el aprendizaje entre pares. En diciembre de 2025, el Gobierno danés, la Asociación Nacional de Municipios y las Regiones acordaron invertir 266,7 millones de coronas durante cuatro años en el despliegue nacional de IA pública. Eso es política industrial aplicada al sector público, y merece admiración.

Los Países Bajos nos dan la lección más incómoda. Desde 2014, el Ministerio de Asuntos Sociales utilizó el sistema *SyRI* para perfilar algorítmicamente a ciudadanos considerados en riesgo de fraude a la Seguridad Social, cruzando datos de ingresos, impuestos, deudas, educación y tipo de vivienda. El 5 de febrero de 2020, el Tribunal de Distrito de La Haya lo declaró ilegal por vulnerar el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: operaba de forma opaca, afectaba desproporcionadamente a vecindades de bajos ingresos e inmigración, y no preveía ningún mecanismo de información ni defensa para los afectados. SyRI es el caso de manual que cualquier responsable público debería tener presente antes de firmar un pliego de compra de software de análisis predictivo. Pero no porque la tecnología sea mala —al famoso algoritmo con sesgos ya le deben pitar los oídos—, sino porque sin transparencia y sin garantías, cualquier tecnología puede convertirse en un instrumento de discriminación sistémica.

Finlandia nos deja la reflexión más profunda. Entre 2020 y 2022, el programa nacional *AuroraAI* buscaba reorganizar la prestación de servicios públicos en torno a las

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

necesidades vitales del ciudadano —no en torno a los silos departamentales— mediante una red de IA que proactivamente identificaba los servicios que cada persona podría necesitar. Fue interrumpido en 2022, no por fallos técnicos —los modelos funcionaban bien— sino por razones presupuestarias y de gobernanza: ausencia de mandato político sostenido y de estructura institucional permanente. La lección de AuroraAI no es tecnológica. Es el aprendizaje profundo, si me permiten el juego de palabras, de que **ningún sistema de IA en el sector público sobrevive al cambio de ciclo político si no tiene presupuesto propio, gobernanza clara y un relato interno que explique por qué existe**. Mejor no diré públicamente cuántos proyectos de transformación digital municipales conozco que ilustran exactamente el mismo patrón.

Finalmente, las ciudades de **Helsinki y Ámsterdam** han sido pioneras en algo sencillo, barato y de enorme impacto democrático: los **registros públicos de algoritmos**. Catálogos donde la administración documenta qué sistemas automatizados utiliza, con qué finalidad, sobre qué datos operan y qué mecanismos de supervisión existen. No hace falta estar en Estonia para hacer esto. "Solo" hace falta voluntad política y criterio técnico, algo que no siempre se da pero que tampoco es ni mucho menos inalcanzable. En realidad, cualquier entidad local puede adoptarlo con independencia de su nivel de madurez tecnológica. Es, en mi opinión, la medida de gobernanza algorítmica con mejor ratio coste-beneficio que existe.

Y en España, ¿qué? Buenas iniciativas ya hay unas cuantas, pero mencionaremos una muy concreta. En enero de 2026, la Agencia Digital de Andalucía fue seleccionada para liderar **Eunomia.AI**, un proyecto europeo de 36 meses que desplegará IA generativa en 25 administraciones públicas de 14 países, con el objetivo de integrarla en más de 15 servicios públicos concretos. El proyecto incluye al Ayuntamiento de Granada junto a administraciones de Finlandia, Italia y los Países Bajos. Es la iniciativa de IA generativa en la Administración pública más ambiciosa liderada por una región española, y merece más atención de la que está recibiendo.

La panorámica europea confirma algo que venimos repitiendo en distintos foros: **la clave no está en la tecnología, sino en la gobernanza**. Estonia lleva ventaja

porque lleva veinte años construyendo infraestructura digital. Dinamarca destaca porque ha creado mecanismos de aprendizaje colectivo entre municipios. Finlandia fracasó no por falta de talento sino por falta de continuidad institucional. Y los Países Bajos pagaron el precio de no hacerse a tiempo las preguntas correctas sobre derechos, garantías y transparencia.

Para la Administración local española, el camino no pasa por importar el modelo estonio —no tenemos la infraestructura— ni tampoco por el escepticismo o la resistencia al cambio paralizantes, como en otras ocasiones. Nuestro mejor intento pasa por empezar con lo que es posible: un registro de algoritmos, un asistente virtual bien diseñado, un proceso de contratación que incorpore las exigencias del Reglamento… Y, sobre todo, por aprender de los que ya han cometido los errores que nosotros todavía podemos evitar. No siempre es malo no ser el primero.

2. INTEGRACIÓN DEL PROYECTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO VIGENTE

2.1. DAFO, una vez más

Como ya apuntamos en nuestra obra "Guía práctica para la implantación de la Inteligencia Artificial (IA) en los Ayuntamientos" —CEMCI, abril de 2025—, no resulta posible, ni sensato, iniciar proyecto alguno sin realizar un diagnóstico previo. En un contexto como el actual —marcado no ya solo por los efectos persistentes de la crisis pandémica sino también por las transformaciones geopolíticas, la inflación normativa digital y la aceleración tecnológica— es obligatorio replantearse el *statu quo* organizativo y funcional del ayuntamiento. El primer objetivo debe ser, por tanto, obtener una foto fija del estado de implantación de la administración electrónica en general, con especial incidencia, en su caso, en los proyectos o servicios que ya cuenten con sistemas de IA.

Sin embargo, a mediados de 2026, el análisis situacional tiene una característica diferencial respecto a lo que pudiéramos decir hace un año: **la IA ya está presente en muchos ayuntamientos, aunque no siempre de forma consciente ni gestionada**. Los sistemas de reconocimiento de matrículas, los asistentes virtuales en sede electrónica, las herramientas de redacción asistida que usan los empleados con sus cuentas personales o

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

corporativas… todo ello forma parte del ecosistema real sobre el que debe operar el diagnóstico. El DAFO no puede ignorar esta realidad.

Para realizar este diagnóstico disponemos de las metodologías que ya conocemos: el análisis PEST (factores Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos, concebido por Fahey y Narayanan), el método Canvas de Osterwalder, el entorno VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity, surgido del U.S. Army War College), o el propio DAFO con su continuación natural en el CAME. Como en la citada obra, seguimos apostando por el DAFO/CAME como la combinación que mejor equilibra simplicidad y eficacia para el ámbito municipal.

Actualizando el análisis DAFO estándar que ya propusimos, el contexto de mediados de 2026 obliga a introducir algunos matices relevantes:

ANÁLISIS DAFO ACTUALIZADO (mediados de 2026)

Fuente: elaboración propia

	ORGANIZACIÓN
Fortalezas (puntos fuertes)	F1. Existencia de empleados públicos con buena cualificación y vocación de servicio público. F2. Plantillas con profundo conocimiento y larga experiencia en la Administración Local. F3. Implantación previa de proyectos de administración electrónica, con grado de madurez apreciablemente mayor que hace tres o cuatro años. F4. Buena predisposición de un colectivo importante de empleados hacia el aprendizaje y la innovación —incluyendo el uso espontáneo de herramientas de IA en el trabajo cotidiano, que, bien canalizado, es un activo—. F5. Gran número de experiencias en marcha de proyectos de transformación digital e IA en municipios de referencia. El efecto benchmarking es hoy mucho más potente que en años anteriores. F6. Marco institucional de apoyo: UE (NextGenerationEU, España Digital 2026),

	ORGANIZACIÓN
	Gobierno central (AESIA, FEMP, guías específicas), diputaciones. F7. Convencimiento generalizado de que la Administración debe transformarse; la resistencia al cambio ha disminuido apreciablemente respecto a la fase pre-pandémica. F8. Cobertura legal y documental clara y suficiente —RIA plenamente aplicable, FEMP con su guía específica para entidades locales, AESIA como referencia nacional—.
Debilidades (puntos débiles)	D1. Persiste la falta de cultura de planificación estratégica y trabajo por objetivos. D2. La comunicación interna sigue sin aprovecharse como palanca de cambio; tampoco se ha explotado suficientemente la comunicación externa y la participación ciudadana. D3. La "resistencia al cambio" ha disminuido, pero no ha desaparecido, especialmente en perfiles con más antigüedad. D4. Ausencia de indicadores objetivos de rendimiento productivo en la mayoría de los municipios. D5. La tecnología sigue percibiéndose por parte de algunos gestores como gasto en lugar de inversión. D6. Un problema nuevo en 2026 es el uso no inventariado de herramientas de IA por el personal supone un riesgo de incumplimiento del RIA que muchos ayuntamientos aún no han identificado ni gestionado. D7. Ausencia de definición clara de competencias y responsabilidades en la implantación de proyectos de IA —más allá del responsable genérico de informática o del secretario-interventor—. D8. Estructuras organizativas obsoletas, especialmente en materia de jerarquía y departamentalización, poco adaptadas al trabajo en equipos multidisciplinares que exige la gobernanza de la IA.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

	ENTORNO
Amenazas	A1. Déficit crónico de las haciendas locales, agravado por las tensiones inflacionarias de los últimos años. A2. Aumento del nivel de exigencia ciudadana en cantidad y calidad de servicios. A3. Demandas ciudadanas complejas derivadas de una realidad incierta (riesgos climáticos, envejecimiento demográfico, nuevas formas de exclusión digital). A4. El principio de descentralización sigue absorbido por las CCAA; la financiación local, crónicamente insuficiente. A5. La imagen proyectada por las organizaciones públicas no ha mejorado suficientemente pese a los avances reales en digitalización. A6. El incumplimiento del RIA conlleva ya sanciones efectivas, lo que convierte la inacción en un riesgo jurídico real y no solo en un retraso técnico. A7. Riesgo de obsolescencia tecnológica acelerada: las herramientas de IA evolucionan a un ritmo que supera la capacidad de adaptación normativa y organizativa de la mayoría de los municipios.
Oportunidades	O1. El RIA plenamente aplicable en agosto de 2026 clarifica el marco, reduciendo la incertidumbre regulatoria. O2. La AESIA y la guía FEMP proporcionan por primera vez referencias específicas para municipios españoles. O3. Gran número de experiencias de referencia en municipios españoles y europeos que facilitan el benchmarking. O4. Una parte importante de la sociedad —y de los empleados públicos más jóvenes— es nativamente digital y receptiva al uso de la IA. O5. La tecnología está madura, accesible y, en muchos casos, integrada en las plataformas de gestión municipal ya contratadas. O6. La financiación europea (NextGenerationEU, Horizonte Europa, Programa Europa Digital 2021-2027) y nacional sigue disponible para proyectos de

	ENTORNO
	digitalización e IA en el sector público. O7. Los sandboxes regulatorios, exigibles por el RIA, crean un espacio de innovación jurídicamente protegido especialmente valioso para proyectos piloto municipales. O8. La computación en la nube y los modelos de IA como servicio (AIaaS) reducen la barrera de entrada técnica y económica para municipios pequeños y medianos.

Por su parte, el método **CAME** —Corregir, Afrontar, Mantener y Explotar— sigue siendo la continuación lógica del DAFO para la fase de planificación de la acción. Su aplicación en 2026 tiene una ventaja adicional, ya que los ayuntamientos que realizaron un primer DAFO hace uno o dos años pueden contrastar la evolución real de su situación, identificando qué amenazas se han materializado (el RIA, sin ir más lejos), qué oportunidades se han aprovechado y qué debilidades persisten o se han agravado. El CAME no es solo un punto de partida sino también un instrumento de revisión periódica, especialmente pertinente en un entorno de cambio tecnológico y regulatorio tan acelerado como el actual.

2.2. Planificación estratégica versus estrategia pura

El principio de planificación sigue siendo uno de los más importantes en el funcionamiento de nuestras entidades públicas, y aparece en la práctica totalidad de las leyes administrativas modernas. La Ley de Transparencia nos recuerda la obligación de publicar los planes y programas con sus objetivos, medios y plazos, así como el grado de cumplimiento de los mismos (art. 6.2 LT). A mediados de 2026, esta obligación de publicidad adquiere una dimensión adicional en materia de IA: la transparencia sobre el uso de sistemas automatizados en la adopción de resoluciones y la prestación de servicios es ya una exigencia del RIA (arts. 13 y 50) y no solo un principio de buena gobernanza.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

La secuencia evolutiva que ya describíamos —ofimática, firma electrónica, procedimiento electrónico, administración digital, Smart City, IA— sigue siendo válida. Pero a mediados de 2026 el escenario es diferente: no estamos en el umbral de la IA, estamos dentro de ella. La pregunta ya no es "¿debemos incorporar la IA?" sino "¿cómo la gestionamos de forma ordenada y conforme a derecho?". Este cambio de perspectiva es fundamental para reorientar la planificación estratégica.

Damos por hecho que existe un plan o al menos una estrategia de transformación digital en el que debemos integrar la estrategia de implantación de la IA —que en la práctica debería denominarse ya plan de gobernanza de la IA (PGIA) o plan de implantación de la IA (PIIA)—. Este instrumento debe ser congruente y homogéneo, no un "documento Frankenstein". La integración requiere un enfoque estratégico que garantice la coherencia y alineación con los objetivos previos. Sugerimos las siguientes acciones, actualizadas al contexto presente:

1º. Realización de las tareas previas. Especialmente el diagnóstico, el DAFO actualizado y el estudio del marco normativo vigente —que en 2026 incluye obligatoriamente el análisis del RIA, la guía FEMP y las directrices de la AESIA.

2º. Definición de la estrategia de IA. Abarca:

- *Definición de objetivos*, priorizando los que sean más sencillos de implementar y de menor riesgo regulatorio, y asegurando que sean medibles mediante KPIs. En 2026, la definición de objetivos debe incluir expresamente el cumplimiento normativo como un objetivo estratégico en sí mismo, no solo como una condición previa.
- *Evaluación de recursos*: RRHH (con especial atención a la formación obligatoria del art. 4 RIA), infraestructura tecnológica y recursos financieros.
- *Especial referencia a la tecnología*: la selección de proveedores y socios tecnológicos debe incorporar ahora criterios de conformidad con el RIA, verificando que los sistemas adquiridos cuentan con la documentación técnica y las certificaciones exigibles.

- *Evaluación y mejora continua*, con revisiones periódicas del plan que incorporen los avances normativos y tecnológicos.

3º. Revisión y evaluación del plan de transformación digital actual. En 2026 muchos ayuntamientos que aprobaron planes plurianuales en 2021-2023 se encuentran en fase de revisión de los mismos, coincidiendo con el período de evaluación de los fondos NextGenerationEU. Esta coyuntura es idónea para actualizar objetivos, incorporar la gobernanza de la IA como eje transversal y reflejar los avances del RIA.

4º. Otras acciones transversales, que incluyen:

- *Fomentar la participación ciudadana y la transparencia* sobre el uso de la IA, utilizando los mecanismos conocidos (consultas públicas, portal de transparencia, campañas de alfabetización digital). El RIA otorga a los ciudadanos derechos específicos en relación con los sistemas de IA que les afectan; la comunicación proactiva es la mejor prevención frente a la conflictividad.
- *Crear un comité de impulso o grupo de trabajo multidisciplinar* que incluya expertos en tecnología, derecho, protección de datos, RRHH y, a ser posible, comunicación. En 2026 este comité debería incorporar también la función de supervisión del cumplimiento del RIA, actuando como interlocutor natural con la AESIA en caso de inspección o consulta.
- *Definir responsabilidades* concretas, tanto en el comité como en cada subproyecto de IA.
- *Desarrollar y poner en marcha el plan de capacitación y formación* de los empleados, recordando que en 2026 esta no es una opción sino una obligación legal. La formación debe ser continua y actualizarse con la misma frecuencia con que evoluciona la tecnología.
- *Realizar pruebas piloto* en áreas de bajo riesgo regulatorio, recogiendo el feedback tanto del personal como de los ciudadanos antes de una implementación a gran escala.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

- *Búsqueda de financiación*: NextGenerationEU, Programa Europa Digital 2021-2027, fondos FEDER, convocatorias estatales y autonómicas. Las diputaciones siguen siendo el soporte por antonomasia para los municipios de menor tamaño.
- *Integración presupuestaria* del PIIA, asignando recursos a las partidas ya existentes —servicios, tecnología, formación— en lugar de crear partidas específicas artificiales.
- *Integración jurídico-formal del proyecto*, garantizando que la aprobación del plan o su revisión incluya la actualización del marco normativo municipal (ordenanzas, instrucciones internas, política de uso de IA) en coherencia con el RIA.
- *Mecanismos de supervisión y auditoría*, que garanticen el cumplimiento continuo del marco normativo. En 2026 la auditoría de los sistemas de IA es ya una práctica recomendada por la FEMP y que los propios proveedores de plataformas de gestión municipal están comenzando a incorporar en sus contratos de mantenimiento.
- *Gestión del cambio y comunicación interna*, explicando al personal cómo la IA mejora los servicios y aclarando qué no va a cambiar (derechos laborales, supervisión humana de las decisiones relevantes).
- *Marco de gobernanza y ética*, que en 2026 debe incluir, como mínimo, una política interna sobre mitigación de sesgos, explicabilidad de las decisiones automatizadas y rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

En resumen, aunque no está exenta de complejidad, la tarea de integrar el PIIA en el teóricamente vigente plan de transformación digital del ayuntamiento es un proceso que requiere un estudio cuidadoso, la alineación con los objetivos existentes, un enfoque puesto en la sostenibilidad y un riguroso cumplimiento del RIA. A partir de esta integración bien articulada, la IA potenciará la transformación digital que ya iniciamos, mejorando la eficiencia administrativa y la calidad de los servicios públicos. Lo que en el

texto original era una hoja de ruta hacia el futuro, en 2026 es la descripción de tareas urgentes y en gran parte ya exigibles.

3. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Desde la óptica de la gestión pública, los términos *inteligencia* e *inteligente* no se refieren de forma exclusiva a la tecnología, sino más bien —y en un sentido mucho más amplio— al llamado **buen gobierno**: ético, riguroso técnica y jurídicamente, y apoyado en decisiones basadas en datos. A mediados de 2026, la IA ha consolidado su presencia en este marco conceptual: ya no discutimos si los sistemas autónomos pueden ser más objetivos que la gestión humana sesgada en ciertos contextos; constatamos que, bien gobernados, lo son. La clave sigue estando en la expresión "bien gobernados".

Las competencias de las diputaciones —y cabildos, y consejos— en materia de administración electrónica y, por extensión, de IA en los municipios de menos de 20.000 habitantes (art. 36.1.g LBRL, Ley 27/2013) siguen siendo el marco jurídico de referencia. Los argumentos que ya expusimos para fundamentar la competencia provincial en materia de IA —concepto amplio de administración electrónica, proyectos Smart supramunicipales, principios de eficacia y economía del art. 36.2.b LBRL— siguen siendo válidos, y en 2026 están además reforzados por el avance de la realidad y del propio sentido común, según el cual la IA es “administración electrónica”. Por otra parte, la Sentencia TC (Pleno) 111/2016 sigue siendo la referencia jurisprudencial para interpretar el art. 36.1.g como una concreción de la asistencia y cooperación prevista en el art. 36.1.b, y su espíritu —que los municipios pequeños no queden desatendidos tecnológicamente— se aplica con plena lógica a la IA. Por su parte, el Derecho administrativo habla constantemente del uso de “medios electrónicos, informáticos y telemáticos”, una expresión recurrente que, sin pretenderlo, hoy en día incluye la tecnología derivada de la Inteligencia Artificial.

A mayor abundamiento, los municipios de más de 20.000 habitantes pueden también servirse de los servicios provinciales de apoyo en materia de IA, siempre que

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

ello no comprometa la atención preferente a los municipios más pequeños y se respeten los principios de eficacia, eficiencia e interoperabilidad.

La contratación pública sigue siendo el principal instrumento de la Administración para desarrollar la innovación. En 2026, la **compra pública innovadora (CPI)** y la **asociación para la innovación** deben complementarse con los criterios de conformidad con el RIA en los pliegos de contratación: cualquier herramienta de IA adquirida por un ayuntamiento debe acreditar su clasificación de riesgo, su documentación técnica y el cumplimiento de los requisitos aplicables del Reglamento. Las centrales de compras provinciales tienen aquí un papel especialmente relevante, al poder incorporar estos criterios de forma estandarizada para todos los municipios de su ámbito.

En resumen —y esta conclusión es más firme en 2026 que en cualquier momento anterior—, la administración electrónica, los servicios inteligentes y los proyectos de IA son las tres etapas de un mismo proceso evolutivo. Las diputaciones tienen, como mínimo, la obligación legal y social de asistir a los municipios de menos de 20.000 habitantes en el desarrollo e implantación de la IA, tanto en lo técnico como en lo jurídico y lo financiero. Una legislación que, como bien recuerda el art. 3.1 del Código Civil, debe interpretarse atendiendo a **la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada**. Y esa realidad, a mediados de 2026, es que la IA ya no es el futuro de la administración local, sino su presente, con plazos normativos vencidos y sanciones ya operativas.

4. CÓMO LA IA PUEDE ALIVIAR —SIN SUPLANTAR— LAS FUNCIONES RESERVADAS

Las agendas del secretario y del interventor no se vacía. La del secretario-interventor puede ser aún más angustiosa. Informes jurídicos, contratos, fiscalizaciones, reparos, reuniones, consultas urgentes del alcalde, recursos que responder antes del lunes… La carga de trabajo de quienes ejercen funciones reservadas ha crecido de forma sostenida mientras las plantillas se estrechaban. En ese contexto, la inteligencia artificial generativa ha aparecido no como una amenaza, sino como algo más parecido a un asistente eficiente que trabaja a las tres de la madrugada sin quejarse.

Pero conviene ser muy claros desde el principio: **la IA asiste, no sustituye**. El juicio profesional, la firma y la responsabilidad son, y seguirán siendo, del funcionario habilitado.

4.1. Cuatro propuestas de uso práctico

1. Informes jurídicos asistidos por IA. El mayor consumidor de tiempo del secretario es, sin duda, la redacción de informes. La IA puede generar un primer borrador estructurado a partir de un *prompt* bien formulado: antecedentes, normativa aplicable, análisis y conclusión. Herramientas como Claude, ChatGPT o Copilot rinden bien en este campo si se les proporciona contexto suficiente y se verifica cada cita normativa y jurisprudencial antes de firmar.

Un ejemplo de *prompt* efectivo: *«Actúa como secretario municipal. Redacta un informe jurídico sobre la posibilidad de contratar un servicio de limpieza por procedimiento negociado sin publicidad, indicando el límite cuantitativo aplicable, la normativa de la LCSP y la jurisprudencia relevante del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.»*

El resultado no es el informe final: es el 70% del trabajo hecho en cinco minutos, sobre el que el secretario ejerce su criterio técnico.

2. Contratos y convenios. La elaboración de pliegos es otra candidata natural a la asistencia por IA. Los modelos de lenguaje pueden proponer clausulados tipo, detectar incoherencias entre el PCAP y el PPT, o sugerir criterios de adjudicación proporcionados al objeto del contrato. NotebookLM resulta especialmente útil aquí: permite cargar la legislación, la jurisprudencia y los pliegos anteriores de la entidad como fuente, obteniendo respuestas contextualizadas y trazables.

3. Análisis normativo y alertas legislativas. Mantener al día el conocimiento normativo en un municipio pequeño, donde el secretario es a menudo el único jurista, es agotador. La IA puede ayudar a resumir nuevas disposiciones, identificar su impacto en la normativa local vigente y proponer las adaptaciones necesarias en ordenanzas o reglamentos. Con un *pipeline* sencillo —*RSS del BOE → resumen automático → alerta*

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

al secretario—, es posible pasar de la publicación oficial a una nota de impacto en menos de una hora.

4. Gestión de expedientes. La revisión de expedientes para detectar trámites omitidos, plazos vencidos o documentación incompleta es otro campo donde la IA aporta valor real, no como sustituto del control jurídico, sino como primera criba que permite al secretario centrar su atención en los expedientes con mayor riesgo.

4.2. Riesgos que no pueden ignorarse

El Reglamento de IA de la UE (Reglamento 2024/1689) clasifica los sistemas que asisten en decisiones con efectos jurídicos sobre personas como sistemas de alto riesgo. Eso implica obligaciones de transparencia, supervisión humana y trazabilidad que las administraciones locales deben ya haber empezado a planificar, puesto que el régimen completo es aplicable desde agosto de 2026.

En la práctica, la frontera jurídica es clara: todo acto administrativo que requiera informe preceptivo del secretario debe llevar la firma de un secretario que haya leído, comprendido y validado el contenido. Usar IA para redactar el borrador no es una delegación indebida; pero firmar sin leer sí lo es, además de constituir una fuente inagotable de conflictividad.

Otro riesgo muy real son las **alucinaciones**. Los modelos de lenguaje pueden inventar sentencias que no existen, citar artículos derogados o mezclar legislación estatal y autonómica. Este riesgo no es menor en el ámbito jurídico. La verificación obligatoria —contrastar cada referencia normativa en la fuente oficial— no es optativa: es la condición que convierte la IA en una herramienta válida y al secretario en un profesional diligente.

4.3. Cinco principios del ejercicio asistido por IA

A modo de síntesis, el ejercicio responsable de las funciones reservadas con apoyo de IA debe descansar sobre los siguientes principios:

1. **La IA asiste; el secretario decide.** El juicio profesional es indelegable, jurídica y éticamente.
2. **Verifica siempre las fuentes.** Ninguna cita normativa o jurisprudencial es válida sin contraste en el texto oficial.
3. **Documenta el uso.** Si el expediente puede auditarse, el proceso de elaboración con IA también debe poder serlo; es una exigencia de trazabilidad que el propio RIA refuerza.
4. **Proporcionalidad en el riesgo.** Mayor verificación a mayor trascendencia jurídica del acto; los actos de alto impacto requieren mayor supervisión humana.
5. **Formación continua.** Las herramientas evolucionan; el profesional que las usa debe evolucionar con ellas, cumpliendo la obligación de alfabetización que impone el mencionado art. 4 RIA.

La IA no va a hacer desaparecer al secretario municipal. Va a cambiar, de forma apreciable, lo que el secretario hace con su tiempo: menos transcripción, menos búsqueda manual, menos borradores desde cero; más análisis, más criterio, más valor añadido real. Bien entendido, ese cambio no es una amenaza para las funciones reservadas. Es, precisamente, su mejor defensa.

5. CONCLUSIONES: DE LA URGENCIA NORMATIVA A LA GOBERNANZA REAL

A lo largo de este trabajo hemos intentado ofrecer una hoja de ruta útil y honesta para la implantación de la inteligencia artificial en los ayuntamientos españoles. Útil, porque el momento ya no admite dilaciones: el Reglamento Europeo de IA es derecho vigente y plenamente exigible en sus aspectos nucleares desde agosto de 2026, con sanciones operativas y una autoridad supervisora —la AESIA— con capacidad de inspección real. Honesta, porque no toda la responsabilidad recae en el marco normativo: la calidad de este proceso depende, en última instancia, de las decisiones organizativas, presupuestarias y humanas que adopten los propios municipios y quienes los dirigen.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

De todo lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Primera. La IA no es un proyecto aislado ni una moda tecnológica. Es la siguiente etapa lógica de un proceso de modernización administrativa que comenzó con la ofimática y ha pasado por la administración electrónica, el procedimiento electrónico, los servicios digitales y las iniciativas de municipio inteligente. Intentar implantarla sin haber consolidado esos pilares previos es construir la casa por el tejado, y produce exactamente los mismos resultados: una obra que no se sostiene.

Segunda. El diagnóstico previo no es un trámite burocrático, sino la condición de posibilidad de cualquier estrategia seria. El análisis DAFO actualizado al contexto de 2026 —con la novedad relevante del uso ya existente y a menudo no gestionado de herramientas de IA por el personal— debe traducirse en un plan de acción mediante la metodología CAME, y ese plan debe integrarse en el plan de transformación digital vigente de manera coherente y no como un apéndice.

Tercera. El marco normativo es ya exigible, no meramente orientativo. Los ayuntamientos deben haber aprobado —o estar en proceso inmediato de aprobación— de una política de uso de IA, un inventario de sistemas en uso y un plan de formación obligatoria del personal. Quien no lo haya hecho no está en una fase de "exploración estratégica": está, técnicamente, en situación de incumplimiento del art. 4 del RIA.

Cuarta. La seguridad jurídica del proyecto no es un fin en sí mismo, sino una garantía para los ciudadanos y, también, para la propia organización. La transparencia algorítmica, la supervisión humana en las decisiones relevantes, la trazabilidad de los procesos y la evaluación de impacto sobre derechos fundamentales no son cargas que frenen la innovación; son las condiciones que la hacen sostenible y legítima.

Quinta. Las funciones reservadas —la fe pública, el asesoramiento legal preceptivo, la fiscalización…— no quedan al margen de esta revolución, pero tampoco son absorbidas por ella. La IA puede aliviar sustancialmente la carga de trabajo de secretarios, interventores y tesoreros, liberándolos de tareas repetitivas para que puedan dedicar su tiempo y criterio a donde más valor aportan. Pero la firma, el juicio y la responsabilidad siguen siendo —y deben seguir siendo— indelegablemente suyos.

Sexta. El papel de las diputaciones provinciales, los consejos y cabildos insulares y las entidades supramunicipales es determinante para que los municipios más pequeños no queden rezagados. La brecha digital entre municipios grandes y pequeños no puede convertirse en una brecha de gobernanza de la IA. La asistencia técnica, jurídica y financiera de las entidades provinciales en este ámbito no es voluntaria: es una obligación que emana del art. 36 LBRL interpretado, como exige el art. 3.1 del Código Civil, atendiendo a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicado.

Séptima. El reto de la inteligencia artificial en la administración local no es, en el fondo, tecnológico. Es organizativo y democrático. Las herramientas están maduras y, en muchos casos, al alcance incluso de los municipios más modestos. Lo que determina el éxito o el fracaso de su implantación es la voluntad de pensar antes de actuar, de planificar con rigor, de formar a las personas y de poner la innovación al servicio de algo tan poco tecnológico —y tan esencial— como es prestar mejores servicios públicos a los ciudadanos. Suerte.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual