

LA LEY EUROPEA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: UNA NORMA QUE MARCARÁ EL FUTURO MUNDIAL EN ESTA MATERIA

Santiago Carretero Sánchez

Académico Correspondiente de la Real Academia y Legislación

Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos

POR FIN SU APROBACIÓN

EL Parlamento Europeo ha aprobado —en su reunión plenaria de este miércoles 13 de marzo de 2024— el Reglamento de inteligencia artificial (IA) que garantiza la seguridad y el respeto de los derechos fundamentales al tiempo que impulsa la innovación. El Reglamento, acordado en las negociaciones con los Estados miembros en diciembre de 2023, fue respaldado por la Eurocámara con 523 votos a favor, 46 en contra y 49 abstenciones.

Su objetivo es proteger los derechos fundamentales, la democracia, el Estado de Derecho y la sostenibilidad medioambiental frente a la IA que entraña un alto riesgo, impulsando al mismo tiempo la innovación y erigiendo a Europa en líder del sector. El Reglamento fija una serie de obligaciones para la IA en función de sus riesgos potenciales y su nivel de impacto. Este objetivo principal debe ser absolutamente principio general para todo su desarrollo normativo por los Estados: el riesgo y la responsabilidad como dos grandes principios.

Es un texto con 80 considerandos, 130 artículos y 13 anexos en un escrito de 460 páginas de texto legal que ahora habrá de ser procesado y digerido por todos. En este texto se habla de aplicaciones prohibidas, de excepciones que aplica la Ley y de la restricción que se hace de forma notable a los datos biométricos. Este ha sido uno de los caballos de batalla para lograr el acuerdo sobre el texto final.

En este contexto, son claves las obligaciones de transparencia, accountability y seguridad que van a tener que desarrollar las administraciones públicas. Esta es una de las cuestiones que ha quedado sin definir y que queda pendiente de resolver en los próximos días, se opina desde los sectores más especializados.

La aprobación por parte del Parlamento del texto final del Reglamento de IA ha coincidido en el tiempo con la reunión del Plenario de la Convención de IA del Consejo de Europa en el que son socios Estados Unidos (EE. UU.), Reino Unido y Canadá, entre otros. Parece que no comparten la idea del mismo nivel de control y supervisión de los derechos fundamentales por las últimas declaraciones del Supervisor Europeo de Protección de Datos. Eso supondría una competencia desleal respecto al Reglamento de la IA que es más exigente para las empresas europeas y en esa diferencia habrá que aunar criterios, no está la materia aun suficientemente trabajada.

Prohibiciones y restricciones del Reglamento de IA

Las nuevas normas prohíben ciertas aplicaciones de inteligencia artificial que atentan contra los derechos de la ciudadanía, como los sistemas de categorización biométrica basados en

características sensibles y la captura indiscriminada de imágenes faciales de Internet o grabaciones de cámaras de vigilancia para crear bases de datos de reconocimiento facial.

También se prohibirán el reconocimiento de emociones en el lugar de trabajo y en las escuelas, los sistemas de puntuación ciudadana, la actuación policial predictiva (cuando se base únicamente en el perfil de una persona o en la evaluación de sus características) y la IA que manipule el comportamiento humano o explote las vulnerabilidades de las personas.

El uso de sistemas de identificación biométrica por parte de las fuerzas de seguridad queda prohibido a priori, salvo en situaciones muy concretas y bien definidas: es indudable que se abre el escenario del terrorismo y crímenes perseguibles en el escenario internacional y nacional donde haya que colaborar entre los Estados miembros.

Los sistemas de identificación biométrica «en tiempo real» solo se podrán emplear si se cumplen una serie de salvaguardias estrictas; por ejemplo, su uso se limita a un período y lugar específicos y cuenta con una autorización judicial o administrativa previa.

Entre estos casos pueden figurar la búsqueda selectiva de una persona desaparecida o la prevención de un atentado terrorista. Recurrir a estos sistemas a posteriori se considera un uso de alto riesgo, que requiere autorización judicial al estar vinculado a un delito penal. La garantía judicial es importante para entender que estamos siempre en un límite escaso a la vulneración de los derechos subjetivosⁱ.

Durante el debate en el pleno el martes, el ponente de la comisión de Mercado Interior, Brando Benifei (S&D, Italia), comentaba que «finalmente tenemos la primera Ley vinculante del mundo sobre inteligencia artificial, para reducir riesgos, crear oportunidades, combatir la discriminación y aportar transparencia. Gracias al Parlamento, se prohibirán en Europa prácticas inaceptables de IA y se protegerán los derechos de los trabajadores y los ciudadanos».

La nueva Oficina de IA ayudará a las empresas a respetar las normas antes de que entren en vigor. Los seres humanos y los valores europeos estén en el centro mismo del desarrollo de la IA. El tema de la Oficina de la IA es fundamental para llevar a cabo esta implementación en todos los Estados con control, con coherencia, con proporcionalidad, por sectores específicos de interés (defensa, migraciones, sanidad, educación) ...recordemos que la oficina es creada por DOUE-Z-2024-70007 Decisión de la Comisión, de 24 de enero de 2024ⁱⁱ.

El Reglamento ha dado prioridad a los derechos fundamentales, quiere resultados, ha vinculado esta implementación a los valores fundamentales que constituyen las sociedades de los Estado que componen la Unión Europea.

Esta IA conllevará cambios que se han discutido en el propio Parlamento Europeo, cambios en el corazón de las Democracias, en los modelos educativos, laborales, en el mercado laboral y la forma de la guerra... esta ley pretende un nuevo modelo de gobernanza en torno a un nuevo modelo basado en la tecnología, pero siempre con un control humano en todo el procesoⁱⁱⁱ.

EL Reglamento va a dar poco margen a los países para poder salirse de sus bases conceptuales, porque, además es lo que se pretende la unidad de criterio en estos momentos.

Obligaciones para los sistemas de alto riesgo

También se prevén obligaciones claras para otros sistemas de IA de alto riesgo (debido a que pueden ser muy perjudiciales para la salud, la seguridad, los derechos fundamentales, el medio ambiente, la democracia y el Estado de derecho). Se puede establecer una máxima: el alto riesgo tecnológico debe salvaguardar los derechos fundamentales y son principios de actuación de esta implementación. Como ejemplos del alto riesgo se pueden poner muchos tales como las infraestructuras críticas, la educación y la formación profesional, el empleo, los servicios públicos y privados esenciales (por ejemplo, la sanidad o la banca), determinados sistemas de las fuerzas de seguridad, la migración y la gestión aduanera, la justicia y los procesos democráticos (como influir en las elecciones).

Estos sistemas deben evaluar y reducir los riesgos, mantener registros de uso, ser transparentes y precisos y contar con supervisión humana. Los ciudadanos tendrán derecho a presentar reclamaciones sobre los sistemas de IA y a recibir explicaciones sobre las decisiones basadas en ellos que afecten a sus derechos. La supervisión humana, y la protesta ante la vulneración de nuestros derechos fundamentales atacados estará presente en toda la reglamentación normativa. Es garantía ética en el fondo de lo que se está hablando^{iv}.

Uso de la IA y principios generales

Los sistemas de IA de uso general y los modelos en los que se basan deben cumplir ciertos requisitos de transparencia, respetar la legislación de la UE sobre derechos de autor y publicar resúmenes detallados del contenido usado para entrenar sus modelos. Los modelos más potentes que podrían plantear riesgos sistémicos deberán cumplir requisitos adicionales, como realizar evaluaciones de los modelos, analizar y mitigar los riesgos sistémicos e informar sobre los incidentes. La propia IA se vigilará a sí misma para su buena utilización. Las imágenes, contenidos de audio o de vídeo artificiales o manipulados ('ultra falsificaciones') deberán etiquetarse claramente como tales, ya nunca más, por tanto, habrá duda de si es veraz o no un contenido creativo lo dirá.

Habrà que poner a disposición de las pymes y de las empresas emergentes espacios controlados de pruebas y ensayos en condiciones reales a nivel nacional para que puedan desarrollar y entrenar la IA innovadora antes de su comercialización.

El Reglamento aún está sujeto a una última comprobación jurídica-lingüística. Su aprobación definitiva —mediante el llamado procedimiento de corrección de errores— está prevista para antes del final de la legislatura. La Ley también debe ser adoptada formalmente por el Consejo.

Entrará en vigor veinte días después de su publicación en el Diario Oficial y será de plena aplicación 24 meses después de su entrada en vigor, con excepción de: las prohibiciones de prácticas (se aplicarán seis meses después de la fecha de entrada en vigor); los códigos de buenas prácticas (nueve meses después); las normas sobre la IA de uso general, incluida la gobernanza (doce meses después), y las obligaciones para los sistemas de alto riesgo (36 meses después).

Hay que recordar que el pasado 8 de diciembre, durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, Europa celebró uno de los grandes hitos que marcarán el devenir de la historia de la región. Ese día, rozando la madrugada, se alcanzó un acuerdo entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión sobre el borrador de la primera Ley de inteligencia artificial de la región.

La Ley de Inteligencia Artificial responde directamente a las propuestas de los ciudadanos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, más concretamente a la propuesta 12 relativa a la mejora de la competitividad de la UE en sectores estratégicos, la propuesta 33, sobre una sociedad segura y fiable, incluida la lucha contra la desinformación y la garantía de que las personas tengan el control final, la propuesta 35 sobre la promoción de la innovación digital, la garantía de la supervisión humana y un uso fiable y responsable de la IA, el establecimiento de salvaguardias y la garantía de transparencia, y la propuesta 37, sobre el uso de la IA y las herramientas digitales para mejorar el acceso de los ciudadanos a la información, incluidas las personas con discapacidad.

Uno de los aspectos más debatidos de la ley son las normas impuestas a los modelos de IA de propósito general, los sistemas capaces de generar textos, imágenes o vídeos que han comercializado grandes compañías como Microsoft, OpenAI o Google. Estos deberán aplicar criterios de transparencia que permitan identificar si sus aplicaciones han sido entrenadas con datos que presentan sesgos racistas o machistas o con contenidos que violan los derechos de autor. Y es que cada vez hay más denuncias en ambas direcciones. Los intereses en juego son muchos, y en especial, se tiene que hacer especial vigilancia del sector artístico, audiovisual, de los derechos de autor^y...que no se pierda la relación humana por la hipertecnologización.

LOS RIESGOS QUE ESTABLECE LA LEY DE INTELIGENCIA CONCRETADOS

- La ley establece un riesgo, al que llama inaceptable, en tanto los datos usados se refieren calificación social, vigilancia masiva, manipulación del comportamiento social que conlleve daños, prácticas que quedan prohibidas.
- Las prácticas de la IA de algo riesgo, que se refieren a datos sobre el acceso al empleo, educación servicios públicos, componentes de seguridad de vehículos, aplicación de la ley, que conllevará una evaluación de conformidad con las normas y leyes.
- Las prácticas de riesgo limitado, todo lo que se refiere a suplantación de la personalidad, chatbots, Deep fakes, categorización biométrica, donde se impone a los Estados una obligación de transparencia.
- Y el resto de los usos, donde el riesgo es mínimo y no se imponen obligaciones como tal.

En general, el reglamento propuesto parece adecuado para proporcionar un entorno de confianza para que Europa lidere la adopción y el uso de sistemas de IA innovadores en los que se protejan los derechos y las libertades de acuerdo con los valores de la UE.

La Ley de IA abre la supervisión y la evaluación de la conformidad -no en todos los casos- a terceros, que tendrán acceso a los datos utilizados para entrenar los sistemas de IA e incluso al código fuente o a los algoritmos. Esto supone un cambio de paradigma, ya que estos organismos

analizarán datos personales y confidenciales, secretos comerciales y código fuente protegido por derechos de propiedad intelectual. Estos amplios poderes de supervisión tendrán que ir acompañados de una responsabilidad a la par y de la adopción de principios de proporcionalidad y minimización de las intervenciones. En términos globales, la necesidad de obligaciones proporcionadas es un área de preocupación, que podría abordarse mediante una identificación más granular de los usos de alto riesgo. Esto evitaría etiquetar como de alto riesgo usos no tan problemáticos, librándoles de la imposición una carga desproporcionada sin efecto real en la mejora de la confianza y dando lugar a un aumento de los costes de desarrollo y del tiempo de comercialización. Además, podría poner a los desarrolladores europeos en desventaja competitiva frente a otros, especialmente cuando se dirigen a mercados no europeos.

PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO FUERA DE LA UE

El reglamento será aplicable a todos los usos de la IA que afecten a los ciudadanos de la UE, independientemente de la sede del proveedor de servicios o del lugar donde se desarrolle o ejecute el sistema, dentro o fuera de las fronteras de la UE. Este es también el caso de otros reglamentos de la UE, como el RGPD (Reglamento General de Protección de Datos), y otras propuestas legislativas, como la DMA (Digital Markets Act) y la DSA (Digital Services Act), se habla de modelo propuesto a toda la comunidad Internacional por la doctrina hace tiempo^{vi}.

A pesar de la diferencia de fondo, el RGPD podría darnos algunas pistas sobre cuestiones que deberían abordarse desde el principio. Una decisión judicial ha anulado el acuerdo entre la UE y EE. UU. que proporcionaba seguridad jurídica sobre el cumplimiento del RGPD de un marco para las transferencias de datos personales entre las regiones. Además, un organismo consultivo no vinculante, la Junta Europea de Protección de Datos, ha expresado su preocupación por los mecanismos alternativos de transferencia de datos, al tiempo que ha formulado recomendaciones adicionales que, de adoptarse, podrían inhibir aún más las transferencias de datos. Esto ha colocado a las empresas en una situación jurídicamente compleja hasta que adapten las transferencias de datos a estos nuevos desarrollos, al tiempo que aumenta la incertidumbre sobre los posibles requisitos adicionales para que las transferencias internacionales de datos cumplan con el RGPD.

Dado que la nueva Ley Europea de Inteligencia Artificial sería aplicable, por ejemplo, a los servicios de IA ofrecidos desde terceros países a los ciudadanos de la UE, es muy relevante cómo se va a aplicar este reglamento, se va a evaluar la conformidad y la supervisión para estos casos. De hecho, esto es lo que pone de manifiesto el caso del RGPD entre EE. UU. y la UE: lo importante que es aclarar y facilitar la aplicación extraterritorial de los reglamentos de la UE. Es necesaria a plena cooperación entre la UE y los terceros países para garantizar la compatibilidad de los resultados normativos, permitiendo marcos flexibles que aseguren el cumplimiento normativo y evaluaciones de conformidad que proporcionen seguridad jurídica con los procedimientos menos gravosos posibles.

Para que la UE tenga éxito y lidere el desarrollo, la adopción y el uso de una Inteligencia Artificial basada en valores europeos, debe ser prioritaria una aplicación fluida de la Ley de Inteligencia

Artificial con todas las garantías jurídicas para las partes afectadas fuera de las fronteras de la UE.

A pesar de que la entrada en vigor no está prevista para 2026, al paso que va el tema de la IA los cambios se tienen que estar produciendo en estos momentos. Pero lo cierto es que los principios generales deberán ser también respetados por la Regulación extracomunitaria de la UE, qué duda cabe que al adelantarse ésta, “impone” o “contextualiza” la regulación que hagan otros países que son decisivos: EEUU, China, Rusia, de esta recepción depende el futuro mundial en este tema, del consenso para favorecer derechos y hay muchas dudas^{vii}.

Pero dejando de lado estos últimos detalles, el objetivo de la ley consiste en "proteger los derechos fundamentales, la democracia, el Estado de derecho y la sostenibilidad ambiental frente a la IA de alto riesgo, al tiempo que impulsa la innovación y establece a Europa como líder en este campo". Además, dicho reglamento establece obligaciones para la inteligencia artificial en función de sus "riesgos potenciales" y "niveles de impacto", según explica el Parlamento Europeo.

La normativa permite o prohíbe el uso de esta tecnología en función del riesgo que suponga para los ciudadanos y, con ella, la Unión Europea pretende dar ejemplo al resto del mundo e impulsar a la industria europea frente a Estados Unidos y China, donde la regulación es menos flexible, pues lo que quiere conseguir es una gobernanza mundial bajo el acuerdo de mínimos y principios^{viii}.

Asimismo, a grandes rasgos, la ley de inteligencia artificial restringe la vigilancia masiva en espacios públicos, pero permite que las fuerzas del orden puedan emplear las cámaras de identificación biométrica –con una previa autorización judicial– para prevenir las amenazas terroristas. No obstante, estos serán otros usos con condiciones para cumplir:

- Se podrá usar la IA para localizar o identificar a una persona que haya cometido delitos de terrorismo, explotación sexual o un crimen ambiental; así como para buscar a las víctimas de estos delitos mencionados.
- Los sistemas de inteligencia artificial generativa –como ChatGPT de OpenAI o Bard de Google– tendrán que especificar si un texto, canción o fotografía se han generado a través de dicha tecnología y garantizar que los datos que se han empleado para entrenar a los sistemas respetan los derechos de autor.
- Los sistemas de IA también tendrán que cumplir con el respeto hacia los derechos fundamentales, de esta manera, se identificarán toda una serie de sistemas de alto riesgo.

ASPECTO SANCIONADOR DE LA LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EUROPEA

La UE ya ha creado la Oficina Europea de Inteligencia Artificial, encargada de implementar la ley y compuesta, entre otros, por expertos en regulación designados por cada Estado miembro. Entre sus cometidos está el de ayudar a las empresas a ajustarse a las normas antes de que entren en vigor. Entre las medidas sancionadoras destacaríamos:

- Habrá multas para quienes no cumplan: hasta 35 millones de euros o el 7 % de la facturación mundial anual de la empresa (si es una cantidad mayor).
- Habrá una base de datos pública que identificará aquellos sistemas considerados de «alto riesgo», a no ser que estén relacionados con fuerzas de seguridad pública o migración.
- Para favorecer la innovación, todos los países miembros deberán establecer al menos un entorno controlado de pruebas o 'sandbox', que permita completar el desarrollo de los sistemas bajo una supervisión regulatoria estricta antes que entren en el mercado, sobre todo para facilitar las cosas a las pymes y las empresas emergentes.
- La población podrá presentar reclamaciones ciudadanas sobre los sistemas de IA y recibir explicaciones sobre las decisiones que afecten a sus derechos^{ix}.

El calendario sancionador más inmediato es que los embajadores de los Veintisiete ya dieron su visto bueno a la ley el mes pasado, por lo que apenas queda pendiente una revisión jurídica y lingüística, además de la luz verde formal del Consejo y su publicación en el diario oficial de la UE: veinte días después de la misma, el texto habrá entrado técnicamente en vigor, algo que podría ocurrir en mayo o junio.

Pero su implementación no será plena hasta 2026 o 2027, cuando se cumplan todos estos pasos:

– Seis meses después de la fecha técnica de entrada en vigor, los Estados miembros deberán empezar a eliminar los sistemas prohibidos.

– En seis meses más (probablemente a mediados de 2025), empezarán a aplicarse las normas para los modelos de uso generalista, como ChatGPT, por tanto, esta herramienta se encuentra en fase provisional.

– Dos años después de la entrada en vigor (es decir, en 2026), todas las normas de la ley serán aplicables, con la excepción de las que afectan a ciertos sistemas considerados de alto riesgo, que tendrán un año más de margen (hasta 2027).

Lo cierto es que esta ley tendrá que atenerse a los siguientes principios que creemos sí ha respetado: una inteligencia artificial antropocéntrica y antropogénica; seguridad, transparencia y rendición de cuentas; salvaguardias contra el sesgo y la discriminación; derecho de reparación; responsabilidad social y medioambiental; respeto de la intimidad y protección de los datos", expresaba. Esa ley ahora es una realidad; y la UE se convierte en una potencia en este sentido por innovadora. Tengamos en cuenta que la nueva ley se aplicará a cerca de 450 millones de residentes en la UE, Bruselas ha ejercido un liderazgo en este sector que marcará la regulación de los otros.

LA LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EUROPEA Y SU PROYECCIÓN MUNDIAL

Los demás países van con retraso en este sector, EE. UU. firmó, por medio de su presidente, en octubre de 2023 una amplia orden ejecutiva sobre inteligencia artificial, que se espera que se vea reforzada por legislación y acuerdos globales próximamente. Lo que más destaca de esta es que requiere que los principales desarrolladores de IA compartan los resultados de las pruebas de seguridad y otra información con el Gobierno. Además, se crearán estándares para garantizar que las herramientas de IA sean seguras antes de su lanzamiento público y se publicarán directrices para etiquetar el contenido generado por inteligencia artificial —algo que también incluye la ley europea—. Pero se basa en el buen compromiso de las empresas, Amazon, Google, Meta, Microsoft... para que sus productos sean seguros antes del lanzamiento.

China también ha publicado una orden con lo que ellos califican como ‘medidas provisionales’ para gestionar la inteligencia artificial generativa —los sistemas tipo ChatGPT—. Esta legislación se aplicará solo a los modelos de IA que estén disponibles para todo el público, tanto extranjeros como desarrollados en China —como Ernie Bot, el gemelo chino de ChatGPT de la empresa Baidu— y no aquellos generados en instituciones de investigación. “Si un proveedor de servicios de IA generativa encuentra contenido ‘ilegal’, debe tomar medidas para dejar de generar ese contenido, mejorar el algoritmo y luego informar ese material a la autoridad pertinente”, detallan las fuentes oficiales. Asimismo, los servicios de inteligencia artificial generativa deben adherirse a los “valores centrales del socialismo”, destacan. Recordamos que el Gobierno chino controla la red doméstica y los reguladores estaban preocupados ante la posibilidad de que los modelos de IA utilizaran opiniones o ideas contrarias al régimen que, más adelante, se usase en las respuestas.

El último territorio en sumarse a esta necesidad de regular ante el avance rápido de la IA fue Japón, con un borrador llamado ‘Integrated Innovation Strategy for 2023’. Según medios de comunicación del país asiático, su intención es aplicar una regulación menos dura que la de UE para promover el uso de IA y animar a su desarrollo en el país, pero solucionar los problemas relacionados con el copyright y los datos personales.

Por ello, la regulación europea por innovadora y previsoramente marcará seguramente la regulación del uso de las inteligencias artificiales en el futuro en el mundo.

ⁱ Presno Linera, M. A. “la propuesta de la ley de Inteligencia Artificial europea” en la Revista de las Cortes Generales, número 116, 2023, pp.81-133.

ⁱⁱ Iglesias de Usel, I. “El proyecto de Ley europea de Inteligencia Artificial” en la Revista General de Derecho Administrativo, número 64, 2023.

ⁱⁱⁱ Obregón Fernández, A; Lazcoz Moratinos, G. “La supervisión humana de los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo. Aportaciones desde el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de la Unión Europea” en Revista electrónica de estudios internacionales, número 42, 2021.

^{iv} Soriano Arnanz, A. “Aproximación a la propuesta legislativa de Inteligencia Artificial” en Quaderns, vol.3, número 1, 2024, pp. 110-114.

^v Para que se pueda hablar del humanismo tecnológico que ha trabajado Martitain, así el estudio de Peris Roig, J. B. “El humanismo integral de Martitain frente a la disolución actual del vínculo social” en la obra *Marketing y comunicación en ética empresarial*, 2022.

^{vi} Gascón Marcén, A. “EL Reglamento de protección de datos como modelo de las recientes propuestas de la legislación digital europea” en Cuadernos de Derecho transnacional, vol, 13, número 2, 2021, pp. 209-232.

^{vii} Fernández Hernández, C. “Inteligencia Artificial y derechos fundamentales, ¿qué regulación?” en la Revista Derecho Digital e Innovación. La ley Aranzadi, número 11 (enero-marzo), 2022.

^{viii} Vázquez Pita, E. “La UNESCO y la gobernanza de la Inteligencia Artificial en un mundo globalizado. La necesidad de una nueva arquitectura legal”. En el Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura, número 37, 2021, pp.273-302.

^{ix} Es ya una línea de investigación y de legislación, así la tesis doctoral de Bestard Pérello, J.J. La gestión de datos personales y el delegado de protección de datos en la sanidad pública: el caso especial de la Comunidad de Madrid, UAM, 2022. Analiza la nueva legislación en esta materia que es ejemplo de las sanciones de incumplimiento.