

EL REGLAMENTO DE IA DE LA UE Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Agustí Cerrillo i Martínez
Universitat Oberta de Catalunya
Clara I. Velasco Rico
Universitat Pompeu Fabra

1. Introducción

La inteligencia artificial (IA) está adquiriendo un protagonismo en el desarrollo económico y social cuyo alcance está aún por ver aunque ya se aventura que tendrá un impacto significativo en la sociedad, la economía y las instituciones. Como muestra, podemos traer a colación la reciente resolución de las Naciones Unidas *Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible* de marzo de 2024, en la que se reconoce que “unos sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial (...) tienen el potencial de acelerar y propiciar los avances hacia la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (económica, social y ambiental) de manera equilibrada e integrada, fomentar la transformación digital, promover la paz, salvar las brechas digitales entre los países y dentro de ellos y promover y proteger el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, manteniendo a la persona en el centro”.

La IA es el motor de la transformación digital mediante la que se están introduciendo cambios radicales e innovación en la manera como se produce (Vial, 2019), cómo se relacionan las personas o cómo se prestan los servicios públicos o funciona la Administración pública (Cerrillo i Martínez, 2021; Millard, 2023).

Las Administraciones públicas pueden desarrollar un rol fundamental en la transformación digital y, en particular, en el uso de la IA, tanto promoviendo y fomentando la transformación de la sociedad y las empresas o asegurando que este proceso sea seguro e inclusivo como construyendo un nuevo modelo de administración basado en el uso intensivo e innovador de la tecnología con el fin prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas y de este modo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizar la sostenibilidad y fortalecer la calidad de los servicios (Cerrillo i Martínez et al., 2023).

En las próximas páginas, proponemos analizar el papel que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas en la transformación digital a través

del uso de la inteligencia artificial. Este análisis se realiza en el momento en que se acaba de aprobar el Reglamento de Inteligencia Artificial,¹ una norma que establece las normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión y que tendrá un impacto significativo en las personas y sus derechos fundamentales, en las empresas proveedoras y usuarias de la IA así como en las Administraciones públicas tanto cuando utilicen la IA como cuando tengan el cometido de garantizar el cumplimiento de la norma europea.

El artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se analizan las principales normas y estrategias que ha aprobado el Estado en materia de IA. En segundo lugar, se exponen los avances experimentados por las Comunidades Autónomas en relación con la inteligencia artificial en el último lustro. En tercer lugar, se examina el Reglamento de Inteligencia Artificial desde la perspectiva de las Administraciones públicas y, en particular, en clave competencial. A continuación, en cuarto lugar, se explora el margen competencial autonómico en el desarrollo del Reglamento de Inteligencia Artificial y, en general, en el impulso de la transformación digital promovido por la inteligencia artificial. Por último, se concluye con unas reflexiones finales.

2. Principales normas estatales y estrategias vigentes aplicables a los sistemas de IA y títulos competenciales

En la última década, algunas Administraciones públicas españolas han empezado a utilizar la IA en el desarrollo de su actividad y en la prestación de servicios públicos. No obstante, resulta difícil hacer un inventario de estas iniciativas porque no existe ningún registro de algoritmos ni tampoco estudios o informes sobre esta cuestión lo que nos lleva a que más allá de informaciones puntuales sobre algunas prácticas de uso de la IA, no esté disponible información sobre la situación actual de la IA entre las Administraciones públicas españolas.

A remolque de la situación fáctica, como ya dijimos en otro lugar (Velasco Rico, 2024), recientemente y de manera poco sistemática, el legislador estatal ha adoptado una serie de normas, para encauzar el uso de nuevas herramientas tecnológicas, tanto en el sector público, como en determinados sectores económicos privados.

Como decimos, en el ordenamiento jurídico estatal no existe una única norma que regule el uso de la IA de forma omnicompreensiva, general o transversal, en todos los ámbitos y sectores. Tampoco encontramos ninguna norma de este alcance en los ordenamientos autonómicos. Hasta la fecha se han aprobado de manera puntual distintas normas inconexas entre sí o se han incorporado

¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

preceptos a normas ya existentes que regulan el uso de la IA de forma parcial o sectorial y sólo se aplican a aspectos concretos de la tecnología.

Por otra parte, a pesar del elevado volumen de trabajos publicados en el último lustro sobre la regulación de la IA en España, es evidente que no se ha prestado una atención doctrinal adecuada a los títulos competenciales que ha aducido el Estado para fijar dichas normas y tampoco se ha analizado qué impacto tienen o pueden tener tales previsiones y, en general, el despliegue de la IA, en el haz competencial de las CCAA.

En este apartado señalaremos las normas que ha aprobado el Estado con objeto de disciplinar el uso de la IA en distintos sectores, incluyendo aquellas destinadas a minimizar sus riesgos, así como aquellos preceptos que resultan de aplicación por conexión directa del objeto regulado, por más que al ser aprobados no estuvieran directamente pensados para ordenar el uso de sistemas de IA.

2.1. Normativa estatal en materia de inteligencia artificial

A) Normas antidiscriminación

En esta dirección, se puede traer a colación, en primer lugar, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación que fue pionera al incorporar una referencia al uso de la inteligencia artificial y los mecanismos de toma de decisión automatizados en las Administraciones públicas (Cotino Hueso, 2023). Esta es la primera norma de nuestro ordenamiento jurídico que determina directamente cómo deben diseñarse los sistemas algorítmicos para la toma de decisiones. Esta previsión pretende corregir una situación indeseada como es “la inexistencia de un marco jurídico estable que permita dar respuestas uniformes a los entornos de desarrollo de soluciones basadas en la inteligencia artificial” (Simon Castellano, 2023: 162). Por ello, en la exposición de motivos se explicita que, “con esta ley se pretende dar respuesta a una necesidad normativa concreta: crear un instrumento eficaz contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y que aborde todos los ámbitos desde los que esta se pueda producir, acogiendo la concepción más moderna de los derechos humanos”. Además, se pone énfasis en que no es “una Ley más de derechos sociales sino, sobre todo, de derecho antidiscriminatorio específico, que viene a dar cobertura a las discriminaciones que existen y a las que están por venir, ya que los desafíos de la igualdad cambian con la sociedad y, en consecuencia, también deberán hacerlo en el futuro las respuestas debidas”.

En particular, el art. 23 establece que las Administraciones públicas deben favorecer la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que utilicen tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. Asimismo, también prevé que deben priorizar la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpreta-

ción de las decisiones adoptadas por los mismos. Por último, se dispone que las Administraciones públicas deben promover la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio. Según lo dispuesto en la Ley 15/2022, la adopción de estos mecanismos debe realizarse en el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, de la Carta de Derechos Digitales y de las iniciativas europeas en torno a la Inteligencia Artificial promoviendo y promoviendo el uso de una inteligencia artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales.

De acuerdo con la disposición final octava, esta norma tiene carácter básico al constituir regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE).

B) Normativa en materia social y laboral

El uso de algoritmos se ha desarrollado vigorosamente y se ha convertido en una preocupación para los poderes públicos debido a la actividad de las denominadas “empresas plataforma” (ventas en línea, servicios de entrega, etc.) y a los mecanismos que han utilizado para sortear la legislación laboral y la relativa a los derechos de los trabajadores. Para disciplinar su actividad, en este ámbito, cabe indicar la aprobación del Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, al que se le amplía el contenido en un título, el IX, en materia de procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada en el ámbito de la Administración General del Estado (Moral Soriano, 2023).

En su disposición final primera se establece que el Real Decreto 688/2021 se aprueba conforme a lo previsto en el art. 149.1 7.^a, 17.^a y 18.^a de la Constitución Española, que confiere al Estado competencias exclusivas en materia de legislación laboral, todo ello sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, y de procedimiento administrativo común, respectivamente.

En este apartado debe mencionarse igualmente, la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (la comúnmente denominada “Ley Riders”), si bien en ningún caso incluye una regulación específica sobre las exigencias que deben cumplir los algoritmos de IA. Esta última norma únicamente establece la obligatoriedad de advertir a los representantes de los trabajadores sobre “los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles” (mo-

dificación del art. 64.4 d) del Estatuto de los Trabajadores) (Beltrán de Heredia Ruiz, 2022).

De acuerdo con la disposición final primera, esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.7.^a de la Constitución Española, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

C) Normativa en materia de procedimiento administrativo y de régimen jurídico de las administraciones públicas

Las Leyes 39 y 40/2015 de 1 de octubre de procedimiento administrativo común (LPAC) y de régimen jurídico del sector público (LRJSP) establecen las garantías comunes de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones de las Administraciones públicas, sin que tenga importancia alguna que medios o herramientas concretas utilicen las Administraciones para actuar. El hecho de que las normas básicas de procedimiento y organización administrativos no incorporen ninguna referencia a las herramientas algorítmicas o de IA no obsta para que, en uso de estas, deban respetarse sus disposiciones y principios (Gamero Casado, 2023: 401). Sin embargo, y de forma destacada, las previsiones relativas a la actuación administrativa automatizada contenidas en la LRJSP, concretamente en su art. 41 concentran, hasta la fecha, el núcleo duro de las garantías que han de respetarse al utilizar sistemas de IA por parte de las Administraciones Públicas (Cerrillo i Martínez, 2020).

En cuanto a los títulos competenciales que sustentan estas previsiones, y de acuerdo con lo establecido en la disposición final decimocuarta, la Ley 40/2015, se dicta conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la CE que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el art. 149.1.13.^a, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del art. 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda Pública general.

D) Normativa sobre entornos controlados de prueba

En el sector de la IA, se ha aprobado en España de forma pionera en Europa, el primer entorno controlado de pruebas para verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles a los sistemas de IA. En particular, el Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. Estos espacios de pruebas tienen una especial relevancia en el ámbito de las nuevas actividades tecnológicas, y en especial de la IA, donde existe una imperiosa necesidad de desarrollar nuevos marcos regulatorios para estas herramientas emergentes. Su objetivo es acompañar el cumplimiento de las estrictas regulaciones sobre los derechos de las personas y los ritmos de las empresas más innovadoras, de tal forma que no se frene el desarrollo tecnológico, pero tampoco se disminuya la protección de los derechos de los ciudadanos. Este entorno de pruebas controlado y cerrado tiene como

objetivo la elaboración de unas guías basadas en la evidencia y en la experimentación que faciliten, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas del sector tecnológico de la IA, y a la sociedad en su conjunto, la verificación de los sistemas de IA conforme a los postulados del futuro reglamento de IA de la UE. En este sentido, recordemos que la versión inicial del Reglamento UE, de abril de 2021, contemplaba la posibilidad para los Estados miembros de constituir bancos de pruebas de este tipo. Posteriormente, con las enmiendas introducidas al texto del Reglamento en junio de 2023 han pasado a preverse como una obligación (art. 57 RIA). Una de las virtudes de todo este proceso es que permite el establecimiento de sistemas de diálogo e intercambio de información entre los proveedores de IA, usuarios participantes y la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

De acuerdo con la Disposición final primera del Real Decreto 817/2023, dicha norma se aprueba al amparo de lo establecido en el art. 149.1.13.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Igualmente, se aduce lo dispuesto en el art. 149.1.15.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

2.2 Estrategias en materia de IA y soft law aprobados por el Estado

Más allá de estas normas, la Administración General del Estado ha adoptado distintas estrategias para impulsar la IA tanto en el respectivo territorio como en la Administración pública.

Así, podemos traer a colación la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) presentada en diciembre de 2020.² Para dar cumplimiento a los objetivos de la estrategia se definen seis ejes estratégicos que persiguen impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA; promover el desarrollo de capacidades digitales, potenciar el talento nacional y atraer talento global en inteligencia artificial; desarrollar plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas que den soporte a la IA; integrar la IA en las cadenas de valor para transformar el tejido económico; potenciar el uso de la IA en la administración pública y en las misiones estratégicas nacionales; y establecer un marco ético y normativo que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos, a efectos de garantizar la inclusión y el bienestar social. En el marco de cada uno de estos ejes estratégicos se definen un total de treinta medidas de actuación que deberán ejecutarse en el periodo 2020-2025. Esta estrategia se ha actualizado con la aprobación reciente de la Estrategia de Inteligencia Artificial 2024³. Esta nueva estrategia quiere dar

2 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIA2B.pdf> (última consulta: junio de 2024).

3 Texto disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf (última consulta: junio de 2024).

continuidad a las iniciativas desplegadas por el Estado hasta el momento en materia de IA, ajustándose a los grandes cambios que ha sufrido esta tecnología en los últimos años.

También podemos referirnos a la Carta de Derechos Digitales aprobada por el gobierno estatal en junio de 2021 que incluye un catálogo de derechos de las personas en el entorno digital.⁴ Tal y como reconoce su preámbulo, la Carta no crea nuevos derechos fundamentales sino que concreta o perfila algunos de ellos en el entorno digital. También describe nuevos derechos que, en sentido estricto, son derechos instrumentales o auxiliares de los derechos fundamentales. No obstante, como afirma el propio texto “La Carta no tiene carácter normativo, sino que su objetivo es reconocer los novísimos retos de aplicación e interpretación que la adaptación de los derechos al entorno digital plantea, así como sugerir principios y políticas referidas a ellos en el citado contexto”. A pesar de ello, la Carta presenta el interés de identificar una serie de derechos de las personas ante la inteligencia artificial, en general (por ejemplo, derecho a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones automatizadas tomadas por sistemas de inteligencia artificial que produzcan efectos en su esfera personal y patrimonial)⁵ y, en particular, cuando esta tecnología es utilizada por las Administraciones Públicas en sus relaciones con la ciudadanía (por ejemplo, derecho a que las decisiones y actividades en el entorno digital respeten los principios de buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital o a que la adopción de decisiones discrecionales quede reservada a personas) (Cotino Hueso, 2022; Sierra Morón, 2022).⁶

2.3 La gobernanza estatal de la IA: la Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA)

El 22 de agosto de 2023 se aprobó el Real Decreto 729/2023 por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial (AESIA) cuya creación se había previsto por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (Disposición adicional centésimo trigésima) y la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (disposición adicional séptima). De acuerdo con la exposición de motivos del Real Decreto 729/2023, la creación -pionera en toda Europa- de la Agencia se basa en la Propuesta de Reglamento de IA.

Según sus estatutos, la Agencia asumirá todas las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado en materia de Inteligencia Artificial, especialmente en lo referente a la supervisión. Se busca así cumplir casi de mane-

4 Texto disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf (última consulta: junio de 2024).

5 Punto XXV.

6 Punto XVIII.

ra anticipada con todas las obligaciones establecidas en la normativa europea.

De una lectura del articulado del Real Decreto 729/2023 puede concluirse que el Estado no ha explicitado qué títulos competenciales amparan la creación de la nueva agencia y la aprobación de su Estatuto, explicitando simplemente en el texto que se está cumpliendo con las obligaciones impuestas por el Reglamento de IA de la UE. Como veremos a continuación las competencias de la nueva agencia son eminentemente ejecutivas, lo que podría colidir con las competencias que, eventualmente, pudieran asumir las CCAA en tanto que titulares de facultades de diversa índole en materia de industria y seguridad industrial.

En cuanto a las competencias de la Agencia, de acuerdo con el art. 10 Real Decreto 729/2023 destacan las que enumeramos a continuación. En primer lugar, AESIA debe promocionar entornos de prueba que permitan la correcta adaptación de sistemas innovadores de inteligencia artificial a los marcos jurídicos vigentes.

En segundo lugar, se le ha atribuido, el fomento del desarrollo y uso de sistemas de inteligencia artificial desde una perspectiva dual ambiental y sostenible, promoviendo el desarrollo y uso energéticamente eficiente de estos sistemas e impulsando su adopción para la resolución de problemas ambientales. Todo ello con el fin de fortalecer las sinergias entre las transiciones digital y ecológica, logrando modelos más sostenibles.

En tercer lugar, la Agencia debe impulsar el desarrollo y uso de sistemas de inteligencia artificial con perspectiva de género, incorporando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución, y promoviendo la realización de evaluaciones de impacto que identifiquen posibles sesgos discriminatorios por cualquiera de los motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico. Todo ello con el objetivo de eliminar los sesgos discriminatorios de cualquier tipo, en particular los de género y los de índole étnico-racial.

A continuación, en cuarto lugar, la AESIA debe apoyar el fortalecimiento de la confianza en la tecnología y aplicación de la inteligencia artificial, mediante la creación de un marco de certificación voluntario para entidades privadas, que permita ofrecer garantías sobre el diseño responsable de soluciones digitales y asegurar los estándares técnicos, evitando la sobrerregulación y permitiendo la innovación. Igualmente, en quinto lugar, a la nueva Agencia le corresponde la puesta en marcha de mecanismos para la identificación de tendencias y evaluación del impacto social en materia de inteligencia artificial.

Más allá de las competencias que hasta ahora hemos mencionado, en sexto lugar, a la AESIA le corresponde también la coordinación con iniciativas de terceros relacionadas con la aplicación de sistemas de inteligencia artificial, así como la generación de conocimiento, formación y difusión relativa a la inteligencia artificial ética y humanista, para mostrar tanto su potencial y oportunidades para el desarrollo socioeconómico, la innovación y la trans-

formación del modelo productivo, como los retos, riesgos e incertidumbres que plantea su desarrollo y adopción, junto con la dinamización del mercado para potenciar iniciativas y prácticas innovadoras y transformadoras en el ámbito de la inteligencia artificial. En este sentido se prevé que pueda impulsar la colaboración público-privada para favorecer la creación de marcos de acompañamiento en el sector de la inteligencia artificial, con el objetivo de promover su desarrollo humanista y su correcto uso por parte del tejido productivo-empresarial. Asimismo, se prevé que la Agencia pueda asumir un rol protagonista en la ejecución de programas en el ámbito de la inteligencia artificial mediante acuerdos, convenios o cualquier otro instrumento legalmente previsto, con el fin de respaldar la implementación de programas relacionados con la inteligencia artificial.

Finalmente, el Real Decreto 729/2023 que venimos analizando atribuye la competencia más importante respecto de la aplicación del nuevo Reglamento de IA de la UE a la agencia. Dicha competencia tiene por objeto la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial para garantizar el cumplimiento de la normativa, tanto nacional como europea, aplicable al uso de esta tecnología. En particular, le corresponderá la supervisión y, en su caso, la imposición de sanciones conforme a lo estipulado en la normativa europea. Sobre el alcance de esta función volveremos posteriormente.

Como cláusula de cierre competencial, se atribuye a la AESIA, cualquier otra función que pueda ser atribuida a la Agencia en virtud de la aplicación de la normativa nacional y europea que entre en vigor en relación con el uso seguro y confiable de los sistemas de inteligencia artificial, así como cualquier otra función derivada de los cambios disruptivos de esta tecnología que requiera nuevas actuaciones.

3. Normativa y estrategias autonómicas y títulos competenciales

3.1 La normativa autonómica y su anclaje competencial estatutario

Entre las Comunidades Autónomas, Extremadura ha sido la primera en regular la IA. En particular, el Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura regula las medidas de apoyo, promoción, impulso y desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial, diversas iniciativas de inversión de inteligencia artificial de interés general y prioritario y la utilización de la inteligencia artificial por parte de la Administración pública autonómica (Medina Guerrero, 2024). En relación con esta cuestión, el Decreto-ley 2/2023 dispone que la Administración pública autonómica podrá adoptar actos administrativos mediante sistemas de inteligencia artificial en el marco de un procedimiento administrativo con respeto a los derechos digitales de la ciudadanía previstos en la Carta de Derechos Digitales y en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (art. 11). Asimismo, prevé distintos

mecanismos para garantizar los derechos de la ciudadanía y los principios de funcionamiento de las Administraciones públicas cuando se utilice la IA como que se dé publicidad del mecanismo de decisión adoptado a través de distintos mecanismos, se haga referencia expresa al impacto del uso de la IA en la prestación de los servicios públicos y se deje constancia en el Inventario de Información Administrativa de las validaciones realizadas por el órgano responsable de los procedimientos administrativos respecto del proceso lógico diseñado para la realización de los actos, los riesgos que implica y cualesquiera otros aspectos que garanticen los derechos de los interesados (art. 12).

Los títulos competenciales que sustentarían la norma extremeña que venimos comentando hacen referencia, conforme a lo explicitado en la Exposición de Motivos, a las competencias exclusivas que ha asumido la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de: fomento del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos de la política económica estatal (art. 9.1.7); investigación, desarrollo e innovación científica y técnica, en coordinación con el Estado, en materia de coordinación de la actividad investigadora financiada con fondos públicos de la Comunidad Autónoma y en materia de innovación y desarrollo tecnológicos (art. 9.1.22); régimen de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información y la comunicación (art. 9.1.23); creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan (art. 9.1.1); especialidades del procedimiento administrativo (art. 9.1.5); políticas de igualdad de género, especialmente la aprobación de normas y ejecución de planes para el establecimiento de medidas de discriminación positiva para erradicar las desigualdades por razón de sexo (art. 9.1.29).

En cuanto a las competencias de desarrollo normativo y de ejecución cabe traer a colación las que ostenta la Comunidad Autónoma en cuanto al régimen jurídico de sus Administraciones Públicas (art. 10.1.1).

Junto a la norma extremeña, no podemos desconocer la pionera regulación que hizo de la transparencia de los sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (artículo 16.1.1). En particular, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, se prevé que se debe publicar la relación de sistemas que se utilicen cuando tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos, una descripción comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso.

Junto a la norma extremeña, no podemos desconocer la pionera regulación que hizo de la transparencia de los sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (artículo 16.1.1). En particular, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, se prevé que se debe publicar la

relación de sistemas que se utilicen cuando tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos, una descripción comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso.

Finalmente, en el momento de escribir estas líneas, otras Comunidades Autónomas han iniciado el procedimiento de elaboración de disposiciones generales relativas al uso de la inteligencia artificial en la Administración pública. En este sentido, podemos traer a colación las iniciativas que se están impulsando en Andalucía (enero de 2024)⁷ y Galicia (noviembre de 2023).⁸ En particular, en el caso del Proyecto de Ley de IA de Galicia, parece que el texto actual basa su fundamentación competencial en la consideración de que es una norma de autoorganización, que responde, por tanto, a lo previsto en el art. 27.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia donde se dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de organización de sus instituciones de autogobierno.

3.2 Planes y estrategias autonómicos en materia de IA

Más allá de las normas de derecho positivo, como en el caso de la Administración General del Estado, diversas Comunidades Autónomas han aprobado planes y estrategias que de manera más o menos directa inciden en la IA. En particular, cabe traer a colación las estrategias adoptadas a nivel autonómico en materia de IA por Andalucía (2023), Aragón (2022), Cataluña (2020), Comunitat Valenciana (2022), Illes Balears (2023) y Galicia (2021).

Estrategia	Retos estratégicos
Estrategia Andalucía de Inteligencia Artificial 2023-2030	<ul style="list-style-type: none"> - Posicionar a Andalucía a la vanguardia en el ámbito europeo en el uso de tecnologías en IA - Mejorar la competitividad y posicionamiento del tejido empresarial productivo mediante el uso y desarrollo de IA - Incrementar la confianza en la IA y dar ejemplo desde la Administración en el uso responsable y ético de la IA - Fomentar el uso de la IA en la Administración

7 Acuerdo de 14 de marzo de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, a través de la Agencia Digital de Andalucía, a la redacción del Anteproyecto de Ley Andalucía Digital para su posterior tramitación. Disponible en: <https://ws040.juntadeandalucia.es/webconsejos/cgobierno/transparencia/230314/documentos/3Acuerdo.pdf> (última consulta: junio de 2024).

8 https://amtega.xunta.gal/es/ley_IA (última consulta: junio de 2024).

Estrategia	Retos estratégicos
Estrategia Aragonesa de Inteligencia Artificial	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA - Promover el desarrollo de capacidades digitales, potenciar el talento nacional y atraer talento global - Desarrollar plataformas de datos e infraestructuras tecnológicas que den soporte a la IA - Integrar la IA en las cadenas de valor para transformar el tejido económico - Potenciar el uso de la IA en la Administración pública y en las misiones estratégicas nacionales - Establecer un marco ético y normativo que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos, a efectos de garantizar la inclusión y el bienestar social
Estrategia de inteligencia artificial de Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar un modelo de gobernanza transversal que apoye el desarrollo de un ecosistema de inteligencia artificial coordinado y conectado con el mundo - Potenciar la investigación y la innovación mediante la aplicación de instrumentos específicos y el establecimiento de sinergias entre la Administración, los centros de investigación e innovación especializados y organizaciones usuarias intensivas en inteligencia artificial - Crear, atraer y retener el talento especializado que impulse el desarrollo de soluciones de inteligencia artificial y la transferencia de conocimiento a la sociedad, a la vez que capacita la ciudadanía y los profesionales de otros sectores para afrontar su impacto - Disponer de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la inteligencia artificial y facilitar el acceso seguro a los datos públicos y privados - Impulsar la incorporación de la inteligencia artificial como tractor de innovación en la Administración y en sectores estratégicos como el agroalimentario, la salud y el bienestar, el medio ambiente, la movilidad, el turismo, la cultura y la industria, entre otros - Promover el desarrollo de una inteligencia artificial ética, que respete la legalidad vigente, sea compatible con nuestras normas sociales y culturales, y esté centrada en las personas
Estrategia de Inteligencia Artificial de la Comunitat Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de un ecosistema productivo innovador e integrador - Preparación de este ecosistema para los cambios socio-económicos - Adopción de IA en la Administración pública

Estrategia	Retos estratégicos
Estrategia balear de Inteligencia Artificial	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar un Ecosistema IA en las Islas Baleares –incluyendo datos y infraestructuras– propio, competitivo y resiliente - Impulsar una formación continuada y transversal en IA que mejore las capacidades tanto de profesionales como de la ciudadanía. - Favorecer y acelerar la adopción de la IA por parte de empresas e instituciones, valorando las infraestructuras IA en las Islas Baleares. - Crear una estructura organizativa de cohesión, liderazgo y gobernanza del desarrollo de la IA en las Islas Baleares. - Impulsar un plan de desarrollo de la IA centrado en las personas, inclusivo, no discriminatorio, sostenible, seguro y ético.
Estrategia gallega de IA 2030	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la adopción de inteligencia artificial desde el sector público, a través de la implementación de programas la colaboración público-privada y la implantación de infraestructuras que refuercen la disponibilidad, la interoperabilidad y la calidad de los datos - Impulsar la economía de datos, a través de enfoques y estructuras organizacionales que permitan la innovación basada en datos de acuerdo con el marco legal vigente. - Trabajar en la integración de Galicia en el espacio europeo de datos a favor de la soberanía digital de la Unión Europea frente a otros competidores globales - Fomentar la incorporación de las pymes gallegas en la era de las tecnologías inteligentes, clave para incrementar las suyas productividad La fuerte atomización y su pequeño tamaño les dificultan afrontar estas inversiones por sí solos. - Lanzar un proyecto conjunto y coordinado en áreas como la investigación y la innovación (I+i), o desarrollo de las habilidades digitales avanzadas necesarias a lo largo de la vida, así como la formación de capital humano titulado en inteligencia artificial. - Movilizar e invertir de manera eficiente y coordinada recursos públicos y privados, tanto europeos como nacional y autonómico, en beneficio de la sociedad gallega

Fuente: elaboración propia

Tabla 1: Objetivos de las estrategias autonómicas de inteligencia artificial

Como se desprende de la lectura de la tabla anterior, la mayoría de las Comunidades Autónomas que han adoptado una estrategia en materia de IA comparten objetivos o retos estratégicos como potenciar el uso de la IA para mejorar la competitividad o promover el desarrollo de capacidades digitales. También incrementar la confianza en la IA y fomentar un uso responsable y ético de la IA. Por último, todas las estrategias coinciden en perseguir el fomento del uso de la IA en la Administración.

Además de estas estrategias, no podemos desconocer que algunas comunidades autónomas también han incorporado previsiones relativas a la IA en las estrategias o planes de desarrollo de la administración digital. En esta dirección, podemos traer a colación, por ejemplo, la Estrategia para la transformación digital de Euskadi 2025; la Estrategia digital del Principado de Asturias 2021-2024; ICAN - la Estrategia de Especialización Inteligente de Cantabria; la Estrategia de especialización inteligente de La Rioja (S3) 2021-2027; la Agenda digital. Región de Murcia. 2022-2027; la Estrategia de especialización inteligente de Castilla-La Mancha 2021-2027; así como la Estrategia de especialización inteligente (RIS3 ampliada) de Canarias 2021-2027.

Por último, en este apartado también podemos traer a colación la adopción por el Gobierno de la Generalitat del Acuerdo de Gobierno GOV/45/2024, de 27 de febrero, por el que se crea la Comisión de Inteligencia Artificial y se establecen medidas en materia de inteligencia artificial al que se hará referencia en detalle en las próximas secciones.

3.3 *La gobernanza autonómica de la IA*

Algunas Administraciones públicas se han dotado de una estructura organizativa e institucional en relación con la IA diseñando una gobernanza de la IA o de los datos.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas, el impulso de la transformación digital y la incorporación de la IA se lleva a cabo por la unidad responsable de modernización y/o de administración digital (por ejemplo, la Dirección General de Digitalización e Inteligencia Artificial de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha -Decreto 104/2023, de 25 de julio- o Dirección General de Digitalización de la Administración de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Comunidad Autónoma de Extremadura -Decreto 234/2023, de 12 de septiembre) o a través de los órganos encargados de la transformación digital (por ejemplo, la Dirección General de Estrategia Digital e Inteligencia Artificial de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo del Principado de Asturias -Decreto 73/2023, de 18 de agosto).

Algunas Comunidades Autónomas han atribuido estas funciones a los organismos o agencias autonómicas encargados de la administración digital (por ejemplo, la Agencia Digital de Andalucía según los Estatutos aprobados por el Decreto 128/2021, de 30 de marzo). Castilla la Mancha por su parte ha aproba-

do en marzo de 2024 Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, en el marco de la Ley de Medidas de Acompañamiento al Presupuesto, que pretende reorganizar la gobernanza de las tecnologías de uso transversal en todo el sector público autonómico y unificar bajo el mando de una sola consejería todos los procesos de digitalización, incluido el uso y desarrollo de herramientas de IA. Este nuevo ente se prevé dependiente de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital.

Junto a ello, en algunos casos se han creado unidades u órganos administrativos con funciones específicas en materia de IA. Este sería el caso de Cataluña que ha creado la Comisión de Inteligencia Artificial (Acuerdo de Gobierno GOV/45/2024) o Comunitat Valenciana que ha creado el Observatorio de la Inteligencia Artificial (Decreto 85/2023, de 9 de junio).

Otras han creado unidades a las que les han atribuido la definición o la gestión de las políticas relativas a los datos. Así lo ha hecho Navarra con la creación de la Comisión de coordinación de la gobernanza del dato y la Oficina del Dato de Navarra (Decreto Foral 106/2022, de 30 de noviembre) o Illes Balears con la creación de la Subdirección de Gestión y Gobernanza del Dato en el Servicio de Salud de las Illes Balears (Decreto 79/2023 de 22 de septiembre). También la Administración de la Generalitat de Cataluña con la creación del Comité de Ética de los Datos con el fin de garantizar un espacio de reflexión ética en el despliegue del modelo de datos de la administración catalana (Acuerdo de Gobierno GOV/6/2021, de 19 de enero)

Finalmente, también resulta de interés referirse a la creación del registro de algoritmos por la Generalitat de Catalunya (Acuerdo de Gobierno GOV/45/2024). La previsión de creación de dicho registro se enmarca en el modelo catalán de administración electrónica, que dispuso la Ley 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. Este modelo prioriza la cooperación y colaboración institucionales -uno de sus mayores logros fue la creación del Consorcio de la Administración Abierta de Cataluña, AOC- en la creación y puesta a disposición del sector público de Cataluña de infraestructuras y de servicios comunes de administración electrónica que garanticen la interoperabilidad de los sistemas de información y que posibilite que los entes que conforman el sector público los utilicen para hacer más eficaz y económico la prestación de servicios a los ciudadanía.

4. El RIA y su impacto en las administraciones autonómicas

4.1 El papel de la UE en la regulación de la IA y el ámbito material en el que se incardina el RIA y sus fundamentos competenciales

Con la aprobación del RIA la Unión Europea se ha propuesto definir un marco jurídico para el desarrollo y el uso de la inteligencia artificial en Euro-

pa que se centre en el ser humano, sea respetuosa con los valores de la Unión y los derechos fundamentales de las personas y apoye la innovación.⁹

El Reglamento de Inteligencia Artificial tiene por objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior en relación con los sistemas de IA a partir de la definición de los requisitos que deben cumplir estos sistemas para poder ser introducidos en el mercado, puestos en servicio o ser utilizados en la Unión Europea.¹⁰

Para ello se disponen unas normas comunes a nivel europeo que regulan el desarrollo y el uso de los sistemas de IA con las que garantizar la libre circulación, el mercado interior y la seguridad jurídica. Además, el RIA prohíbe determinadas prácticas de IA que puedan ser contrarias a los valores europeos o a los derechos fundamentales y establece unos requisitos para determinados sistemas de IA así como unas obligaciones para los proveedores y responsables de despliegue. Por último, el RIA define una gobernanza tanto a nivel europeo como estatal para el seguimiento, vigilancia y garantía de su cumplimiento.

Una cuestión clave para analizar la norma, es que, aunque la Unión ha querido poner el foco en que el reglamento es una herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las personas, frente a los posibles malos usos de la IA, lo cierto es que la regulación aprobada se encuadra mejor en el ámbito de la preservación del mercado interior. En este sentido, como concretaremos más adelante, puede afirmarse que la intención última del legislador europeo no ha sido tanto garantizar derechos, sino regular el mercado único de forma favorable al desarrollo de la industria de la IA, generando seguridad jurídica, con el fin de atraer inversiones que fomenten la innovación en la materia. De hecho, el reglamento se acompaña de otras iniciativas, como el plan coordinado sobre la inteligencia artificial, cuyo objetivo formalmente declarado es acelerar la inversión en IA en Europa.

El Reglamento de IA, obviamente, no se aprueba en el vacío, sino que, tal y como se expone en sus considerandos, se integra en un conjunto más amplio de medidas destinadas a abordar los desafíos derivados del desarrollo y uso de la IA. Con ello, el legislador europeo ha querido asegurar la coherencia y complementariedad con otras iniciativas normativas que abordan problemas conexos derivados de la eclosión y expansión de las tecnologías. Igualmente, como ya hemos ido constatando a lo largo de estas páginas, el Reglamento también está en consonancia con la normativa europea sobre productos, por ejemplo, con el Reglamento (UE) 2019/1020 sobre la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos o el Reglamento (UE) 2023/988 relativo a la seguridad general de los productos. Del mismo modo, el RIA se pretende alinear con la estrategia digital de la Comisión, contribu-

9 Considerando 1 y art. 1.1 RIA.

10 Art. 1.1 RIA.

yendo a promover una tecnología al servicio de las personas, así como con el Reglamento de Gobernanza de Datos Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos), con la Directiva sobre datos abiertos (Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público) y otras iniciativas dentro de la Estrategia de Datos de la UE¹¹, que establecerán mecanismos y servicios de confianza para reutilizar, compartir y agrupar datos esenciales para el desarrollo de modelos de IA de alta calidad basados en datos.

No es sobrero recordar en este punto que el título competencial esgrimido por la UE para aprobar el RIA es, básicamente, el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se refiere a la adopción de medidas para garantizar el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Su objetivo principal es asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de normas armonizadas, especialmente en lo que respecta al desarrollo, introducción en el mercado de la Unión y uso de productos y servicios que utilicen tecnologías de IA o se ofrezcan como sistemas de IA independientes. Algunos Estados miembros ya estaban empezando a elaborar normas nacionales para garantizar que la IA se desarrolle y utilice respetando los derechos fundamentales. De acuerdo con el planteamiento de la Comisión, explicitado en la exposición de motivos del RIA, esto hubiera podido generar dos problemas, principalmente, por un lado, la fragmentación del mercado interior en relación con elementos esenciales, especialmente los requisitos aplicables a los productos y servicios de IA, su comercialización, uso, y la responsabilidad y supervisión de las autoridades públicas, y por otro lado, una considerable disminución de la seguridad jurídica para los proveedores y usuarios de sistemas de IA en cuanto a la aplicación de las normas vigentes. Por ende, y dada la amplia circulación transfronteriza de productos y servicios, la mejor solución para estos problemas es la aprobación de una normativa única y armonizada de la UE. De hecho, el Reglamento define requisitos obligatorios comunes para el diseño y desarrollo de ciertos sistemas de IA antes de su introducción en el mercado, que se implementarán a través de normas técnicas armonizadas. El RIA también regula la situación posterior a la introducción de los sistemas de IA en el mercado, armonizando los controles ex post.

Además, dado que el Reglamento incluye ciertas normas específicas para la protección de las personas en relación con el tratamiento de datos personales -en particular restricciones al uso de sistemas de IA para la identificación biométrica remota “en tiempo real” en espacios de acceso público con

11 Texto disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_es (última consulta, 11.06.2023).

fin de aplicación de la ley-, resulta adecuado basar este Reglamento, en lo que respecta a dichas normas específicas, en el art. 16 del TFUE.

A continuación, exponemos brevemente el contenido del RIA. Esta exposición se hace a la vista del impacto que la norma europea puede tener en las Administraciones públicas y, en particular, desde el punto de vista de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4.2 Unas acotaciones previas y necesarias sobre los sistemas de IA en el RIA

La primera cuestión que debe abordarse al analizar el RIA es la relativa a qué se entiende por sistema de IA. Según el art. 3.1 RIA, un sistema de IA es “un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.” La definición incorporada en el RIA está en sintonía con las definiciones incorporadas a otros documentos propuestos a nivel internacional como la Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial adoptada en 2019 y actualizada en 2024 o del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y derechos humanos, democracia y Estado de derecho adoptado en mayo de 2024.

A partir de esta amplia definición, el RIA lleva a cabo una clasificación de los sistemas de IA en función de los riesgos que pueda entrañar para los intereses públicos y los derechos fundamentales.¹² Esta clasificación resulta fundamental en la aplicación del RIA puesto que en función de cómo se clasifique un sistema de IA, los requisitos que deberá cumplir y las obligaciones que se exigirán a los proveedores y responsables del despliegue serán distintas.

En primer lugar, el RIA identifica los sistemas de IA que pueden generar unos riesgos que se consideran inasumibles por invadir de forma especialmente grave los derechos y las libertades de las personas y cuya introducción en el mercado, puesta en servicio o utilización prohíbe.¹³ Entre ellos se encuentran los sistemas de IA que utilicen técnicas subliminales, manipuladoras o engañosas; sistemas de IA que exploten las vulnerabilidades de personas o colectivos por su edad, discapacidad, situación social o económica; sistemas de IA de puntuación ciudadana que evalúen o clasifiquen a personas o a colectivos en función de su comportamiento social o de sus características personales; sistemas de IA de elaboración de perfiles o de evaluación de los rasgos y características de la personalidad que permitan evaluar o predecir el riesgo de que una persona cometa un delito excepto cuando los sistemas se utilicen como apoyo a la valoración humana; sistemas de IA que creen o amplíen bases de datos de reconocimiento

¹² Considerando 5 RIA.

¹³ Art. 5.1 RIA.

facial mediante la extracción no selectiva de imágenes de internet o de circuitos cerrados de televisión; sistemas de IA para inferir las emociones de una persona física en lugares de trabajo y centros educativos; sistemas de categorización biométrica para deducir o inferir datos sensibles como la raza, opiniones políticas, afiliación sindical, convicciones religiosas o filosóficas, vida u orientación sexual de las personas; sistemas de identificación biométrica remota en tiempo real en espacios de acceso público con el fin de garantizar el cumplimiento del Derecho excepto en los casos previstos (por ejemplo, cuando los sistemas sean necesarios para confirmar la identidad de las personas para buscar víctimas de determinados delitos o personas desaparecidas; prevenir amenazas específicas e inminentes para la vida, la seguridad física o atentados terroristas; o localizar o identificar personas sospechosas de haber cometido algún delito grave).

En segundo lugar, el RIA identifica sistemas de IA cuyo uso pueda tener un efecto perjudicial considerable en la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas. Son los sistemas de IA de alto riesgo. Para la determinación de estos sistemas, el RIA exige que sean componentes de seguridad de productos de acuerdo con los actos legislativos de armonización de la Unión identificados en el anexo I o el propio sistema de IA sea un producto y el producto del que sea componente de seguridad el sistema de IA o el propio sistema de IA como producto deba someterse a una evaluación de la conformidad con un organismo de evaluación de la conformidad de terceros para su introducción en el mercado o puesta en servicio de acuerdo con los actos legislativos de armonización de la Unión identificados en el anexo I.¹⁴ Además de estos sistemas, el RIA también considera que son sistemas de IA de alto riesgo los sistemas que se incluyen en el anexo III relacionados con la biometría (sistemas de identificación biométrica remota, sistemas de categorización biométrica y sistemas de reconocimiento de emociones); la gestión y funcionamiento de infraestructuras críticas (tráfico, agua, gas o electricidad); la educación y formación profesional (por ejemplo, la gestión del acceso o admisión a la educación; la evaluación de los resultados de aprendizaje; la evaluación del nivel de educación adecuado o el seguimiento y la detección de comportamientos prohibidos por estudiantes en pruebas); el empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo (sistemas destinados a la contratación o selección de personas; la toma de decisiones que afecten a las condiciones de las relaciones de trabajo o a la promoción o rescisión); el acceso de las personas a servicios esenciales públicos y privados (como servicios esenciales de asistencia sanitaria, la evaluación y clasificación de las llamadas de emergencia, el establecimiento de prioridades en el envío de servicios de situaciones de emergencia o el triaje de

¹⁴ Art. 6.1 RIA. Un sistema de alto riesgo puede excluirse de esta clasificación cuando no plantee un riesgo importante de causar un perjuicio a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales o no influya sustancialmente en el resultado de la toma de decisiones por ejemplo por estar destinado a realizar una tarea de procedimiento limitada o a mejorar el resultado de una actividad humana previamente realizada lo que deberá ser documentado por el proveedor antes de introducir el sistema de IA en el mercado o ponerlo en servicio (art. 6 apartados 3 y 4 RIA).

pacientes en servicios de asistencia sanitaria urgente); la garantía del cumplimiento del Derecho (evaluación del riesgo de que una persona sea víctima de delitos; polígrafos; evaluación de la fiabilidad de las pruebas; evaluación de rasgos y características de la personalidad o comportamientos delictivos; elaboración de perfiles durante la detección, investigación o enjuiciamiento de delitos); la migración, asilo y control fronterizo (como polígrafos, evaluación del riesgo para la seguridad, la salud o la migración regular; valoración de solicitudes de asilo, visado o permiso de residencia; detección, reconocimiento o identificación a personas); y la administración de justicia y procesos democráticos (ayuda a la autoridad judicial en la investigación e interpretación de los hechos o la ley; resolución alternativa de litigios; sistemas utilizados para influir en el resultado de una elección o referéndum o en el comportamiento electoral de las personas).¹⁵

Los sistemas de IA de alto riesgo deben cumplir distintos requisitos como disponer de un sistema de gestión de riesgos que permita la determinación y el análisis de los riesgos conocidos y previsibles que pueda plantear el sistema de IA de alto riesgo (art. 9 RIA); unos datos de calidad y una gobernanza y prácticas de gestión para garantizarlo (art. 10 RIA); la documentación técnica que demuestre el cumplimiento de los requisitos de manera clara y completa (art. 11 RIA); un registro automático de acontecimientos que permita garantizar la trazabilidad del funcionamiento del sistema y la vigilancia postcomercialización (art. 12 RIA); un nivel adecuado de transparencia que permita que los responsables del despliegue puedan interpretar y usar correctamente los resultados de salida y unas instrucciones de uso con información sobre el proveedor o las características, capacidades y limitaciones del funcionamiento del sistema de IA (art. 13 RIA); la posibilidad de ser vigilados de manera efectiva por personas para poder prevenir o reducir los riesgos que puedan surgir (art. 14 RIA); y un nivel adecuado de precisión, solidez y ciberseguridad que deben mantener durante todo su ciclo de vida (art. 15 RIA).

En tercer lugar, el RIA define los sistemas de IA de uso general. Estos sistemas de IA se basan en modelos de IA de uso general que son aquellos que presentan un grado considerable de generalidad y son capaces de realizar de manera competente una gran variedad de tareas distintas.¹⁶ Estos modelos son objeto de una atención especial en el RIA por los riesgos que su diseño y uso puede generar por su configuración basada en grandes volúmenes de datos que se concreta en la atribución a sus proveedores de determinadas funciones y obligaciones como, por ejemplo, elaborar la documentación técnica del mode-

15 El RIA prevé distintas normas y criterios para poder actualizar la relación de sistemas considerados de alto riesgo (apartados 5, 6 y 7 art. 6 RIA). Para ello, una vez al año la Comisión evaluará la necesidad de modificar la lista del anexo III así como también la lista de prácticas de IA prohibidas. Asimismo, cada cuatro años la Comisión evaluará la necesidad de ampliar los ámbitos enumerados en el anexo III o de añadir nuevos ámbitos (art. 112 RIA).

16 Art. 3.63) RIA.

lo para la Oficina de IA y las autoridades nacionales competentes; información y documentación para los proveedores de sistemas de IA que quieran integrar el modelo de IA de uso general en sus sistemas de IA; y un resumen suficientemente detallado del contenido utilizado para el entrenamiento del modelo de IA para el público.¹⁷ En determinadas circunstancias, estos modelos de IA de uso general pueden presentar riesgos sistémicos (por ejemplo, accidentes graves, perturbaciones de sectores críticos, consecuencias graves para la salud y la seguridad públicas, efectos negativos reales o razonablemente previsibles sobre procesos democráticos o la difusión de contenidos ilícitos, falsos o discriminatorios).¹⁸ En estos casos, el proveedor debe notificarlo a la Comisión sin demora y cumplir unas obligaciones específicas.¹⁹

En cuarto lugar, el RIA se refiere a otros sistemas de IA que pueden generar otros riesgos específicos como la suplantación, el engaño o la manipulación de las personas entre los que incluye los sistemas de IA destinados a interactuar directamente con personas físicas; los sistemas de IA, incluidos los de uso general, que generen contenido sintético de audio, imagen, vídeo o texto; los sistemas de IA de reconocimiento de emociones; los sistemas de IA de categorización biométrica; y los sistemas de IA que generen o manipulen imágenes o contenidos de audio o vídeo que constituyan una ultrasuplantación.²⁰ Estos sistemas deben cumplir con determinadas obligaciones de transparencia a fin de que las personas puedan ser conscientes de que están tratando con sistemas de IA o de que los resultados han sido generados de manera artificial.

Por último, el RIA reconoce que existen otros muchos sistemas de IA que no generan riesgos específicos. No obstante, ello no es obstáculo para que puedan cumplir con lo previsto en el RIA y se diseñen o utilicen de manera ética y fiable.²¹

4.3 Las obligaciones de las Administraciones públicas en la aplicación del RIA

Las Administraciones públicas tienen reconocidas distintas funciones y responsabilidades en el RIA. Como veremos a continuación, algunas de ellas, están vinculadas a que diseñen o utilicen sistemas de IA. En términos generales, estas obligaciones son las mismas que deberá cumplir cualquier persona o empresa que provea o sea responsable del despliegue de un sistema de

17 Art. 53 RIA.

18 Art. 51 RIA y considerando 110.

19 Arts. 52 y 53.4 RIA.

20 El RIA prevé que cada cuatro años la Comisión evaluará la necesidad de modificar la lista de sistemas de IA que requieren medidas de transparencia adicionales (art. 112 RIA).

21 El art. 95 RIA invita a los proveedores y proveedores del despliegue de sistemas de IA que no son de alto riesgo a adoptar códigos de conducta que fomenten la aplicación voluntaria de la totalidad o parte de los requisitos aplicables a los sistemas de IA de alto riesgo adaptados al menor riesgo planteado. Asimismo, prevé que la Oficina de IA y los Estados miembros fomenten y faciliten su elaboración.

IA. No obstante, otras funciones y responsabilidades responden a las funciones atribuidas en el RIA a los Estados miembros para garantizar su cumplimiento.

A) Las obligaciones como proveedoras de sistemas de inteligencia artificial

Las Administraciones públicas pueden ser proveedoras de sistemas de IA, es decir, pueden desarrollar sistemas de IA o que se desarrollen sistemas de IA para ellas y los introduzcan en el mercado o los pongan en servicio previo pago o gratuitamente.

Cuando los sistemas de IA son de alto riesgo, el RIA prevé que las Administraciones públicas, como proveedores de sistemas de IA, deberán cumplir distintas obligaciones (art. 16 RIA) como asegurarse de que el sistema cumple plenamente con todos los requisitos aplicables para lo que desarrollará una evaluación de conformidad que se realizará a partir de un control interno (arts. 8.2 y 43 RIA); redactar una declaración UE de conformidad (art. 47 RIA); colocar el marcado CE (art. 48 RIA) y registrar los sistemas de IA en la base de datos de la UE (art. 71 RIA); establecer un sistema de gestión de calidad (art. 17 RIA); establecer un sistema de vigilancia poscomercialización (art. 72 RIA); notificar a las autoridades de vigilancia del mercado de cualquier incidencia grave (art. 73 RIA); o conservar la documentación técnica o la relativa al sistema de gestión de calidad durante diez años.

Cuando los sistemas de IA generan riesgos específicos de suplantación o engaño, el RIA dispone que los proveedores deben cumplir determinadas obligaciones de transparencia facilitando a las personas destinatarias información clara, distinguible y accesible (art. 50 RIA). Así, el RIA prevé que los proveedores de sistemas de IA destinados a interactuar directamente con personas deben garantizar que estas personas estén informadas de que están interactuando con un sistema de IA y que los proveedores de sistemas de IA, incluidos los de uso general, que generen contenido sintético de audio, imagen, vídeo o texto, deben velar para que los resultados de salida estén marcados en un formato legible por máquina para permitir detectar que han sido creados o manipulados de manera artificial.

B) Las obligaciones como usuarias de sistemas de inteligencia artificial

Las Administraciones públicas pueden ser responsables del despliegue, es decir, utilizar sistemas de IA bajo su propia autoridad (art. 3.4 RIA).

Cuando los sistemas de IA son de alto riesgo, el RIA prevé que los responsables del despliegue deben cumplir distintas obligaciones como adoptar medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar que utiliza el sistema de IA de alto riesgo conforme a las instrucciones de uso (art. 26 RIA); encargar a personas que tengan la competencia, formación y autoridad necesarias la supervisión humana del sistema de IA; asegurarse de que los datos utilizados son pertinentes y suficientemente representativos para

la finalidad prevista; vigilar el funcionamiento del sistema de IA de acuerdo con las instrucciones de uso; conservar los archivos de registro que los sistemas generen por un plazo de al menos seis meses; y cooperar con las autoridades competentes.

Además, cuando los sistemas de IA de alto riesgo se encuentren entre los recogidos en el anexo III, el responsable del despliegue también deberá informar a las personas físicas a las que puedan afectar los resultados del sistema de IA de alto riesgo de que están expuestas al uso de estos sistemas de IA en la toma de decisiones o la ayuda en la tomar decisiones relacionadas con personas físicas (art. 26.11 RIA). En estos casos, el responsable del despliegue también deberá facilitar una explicación clara y significativa acerca del papel que el sistema de IA ha tenido en el proceso de toma de decisiones y los principales elementos de la decisión adoptada cuando la decisión se base principalmente en los resultados de salida y produzca efectos jurídicos o afecte significativamente de modo similar a dichas personas, de manera que consideren que tiene un efecto perjudicial en su salud, su seguridad o sus derechos fundamentales (art. 86.1 RIA). Por último, en particular, cuando el encargado del despliegue de estos sistemas sea una Administración pública, esta o la entidad privada que preste servicios públicos deberá realizar una evaluación de impacto en los derechos fundamentales en la que se llevará a cabo una descripción de los usos del sistema de IA y sus finalidades; una descripción del tiempo y la frecuencia del uso del sistema de IA; las categorías de personas y colectivos afectados; los riesgos de perjuicio específicos que puedan afectarles; una descripción de la aplicación de medidas de supervisión humana; las medidas a adoptar si se materializan los riesgos (art. 27.1 RIA). Los resultados de la evaluación se notificarán a la autoridad de vigilancia del mercado. Asimismo, deberá registrarse y registrar el sistema de IA de alto riesgo en la base de datos de la UE (art. 49.3 RIA).

Cuando los sistemas de IA generan riesgos específicos de suplantación o engaño, el RIA dispone que los responsables del despliegue de sistemas de IA de reconocimiento de emociones y de categorización biométrica deben informar a las personas expuestas a ellos y además deben tratar sus datos personales de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de protección de datos. Asimismo, los responsables del despliegue de sistemas de IA que generen o manipulen imágenes o contenidos de audio o vídeo que constituyan una ultraplantación deberán hacer público que los contenidos han sido creados o manipulados artificialmente (art. 50 RIA).

C) Las obligaciones como garantes del cumplimiento del RIA: el núcleo duro del sistema y el engranaje de la gobernanza del sector

Antes de analizar siquiera apretadamente el contenido del RIA en cuanto a las obligaciones de los poderes públicos como garantes del cumplimiento del RIA, hay que tener en cuenta que, para implementar el nuevo marco normativo de la UE, se ha establecido un sistema de gobernanza a múltiples ni-

veles, que incluye estructuras de cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y diversas instituciones u organizaciones encargadas de funciones relacionadas con la IA. Este sistema representa las fórmulas características de coordinación de la administración compartida europea, donde nuevas autoridades y organismos, junto con varios comités y grupos de trabajo, interactúan mediante sistemas de intercambio de información y procedimientos complejos de comunicación, consenso y resolución conjunta. Para facilitar esta cooperación, es esencial el recién creado Comité Europeo de Inteligencia Artificial. Además, hay que destacar, y esto es una característica esencial de la nueva normativa, que el Reglamento se alinea con la regulación sectorial sobre la seguridad de los productos, involucrando también a las estructuras y autoridades competentes según la normativa interna de cada Estado. Esto implica, como hemos apuntado, que *a priori*, las competencias de las CCAA en materia de industria deberían poder ejercerse también en relación con esta industria tecnológica.

En particular, el RIA atribuye un papel fundamental a los Estados miembros en la garantía de su cumplimiento.²² En efecto, más allá de establecer una gobernanza de la IA a nivel europeo que permita tanto coordinar y apoyar su aplicación a escala nacional, como desarrollar capacidades a escala de la Unión e integrar a las partes interesadas en el ámbito de la IA (Oficina de IA, Comité Europeo de Inteligencia Artificial, foro consultivo, grupo de expertos científicos independientes, estructuras de apoyo a los ensayos de IA de la Unión).²³

Asimismo, el RIA regula diversos aspectos relativos a la gobernanza estatal de la IA.²⁴

En primer lugar, el RIA prevé que cada Estado miembro debe nombrar las autoridades nacionales competentes y, en particular, una autoridad notificante y una autoridad de vigilancia del mercado (art. 48) RIA en relación con el art. 70 RIA.

La autoridad notificante será la responsable de establecer y llevar a cabo los procedimientos necesarios para la evaluación, designación y notificación de los organismos de evaluación de la conformidad, así como de su supervisión (art. 3.19 RIA en relación con el art. 28 RIA). El RIA reconoce que los Estados miembros deben designar al menos una autoridad notificante (art. 70.1).

La autoridad de vigilancia del mercado es la encargada de supervisar la aplicación y ejecución del RIA (arts. 3.26 y 74 RIA). En particular, se prevé que las autoridades de vigilancia del mercado deben evaluar el sistema de IA que pueda presentar un riesgo que afecte a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales y cuando se detecte deberá informar a las autoridades encargadas de

22 Sobre la gobernanza de la IA, véase (Hernández Peña, 2023).

23 Sección 1 Capítulo VII RIA.

24 Sección 2 Capítulo VII RIA.

proteger los derechos fundamentales (art. 79 RIA); tramitar el procedimiento relativo a los sistemas de IA clasificados por el proveedor como no de alto riesgo (art. 80 RIA); o exigir a los proveedores que subsanen los incumplimientos del RIA observados en relación como las obligaciones relacionadas con la colocación del mercado CE, la elaboración de la declaración UE de conformidad, el registro en la base de datos de la UE o la disponibilidad de documentación técnica (art. 83 RIA). Cuando se constate que el incumplimiento persiste, las autoridades de vigilancia del mercado podrán adoptar las medidas necesarias para restringir o prohibir la comercialización del sistema de IA.

La autoridad de vigilancia del mercado debe ser designada de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos. Esta norma prevé que los Estados miembros pueden designar una o varias autoridades de vigilancia del mercado en su territorio (art. 10). En la misma dirección, el RIA reconoce que los Estados miembros deben designar al menos una autoridad de vigilancia del mercado (art. 70.1). En cualquier caso, los Estados miembros deben velar porque en el caso de que se designe más de una autoridad de vigilancia del mercado tengan sus funciones claramente definidas y existan mecanismos apropiados de comunicación y coordinación que les permitan colaborar estrechamente y ejercer eficazmente sus respectivas funciones. Designadas las autoridades de vigilancia del mercado se debe informar a la Comisión y al resto de Estados miembros a través del sistema de información y comunicación tanto de las autoridades designadas como de los ámbitos de competencia de cada una de ellas. Por último, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2019/1020 también deberá designarse una oficina de enlace única, que será la responsable de representar la posición coordinada de las autoridades de vigilancia del mercado. En esta dirección, el RIA dispone que los Estados miembros designarán un punto de acceso único para el dicho Reglamento y notificarán su identidad a la Comisión (art. 70.2 RIA).

Tanto la autoridad notificante como la autoridad de vigilancia del mercado deben actuar de manera independiente, imparcial y sin sesgos y deben disponer de los recursos técnicos, financieros y humanos adecuados para poder desarrollar sus funciones de manera efectiva y de los poderes de ejecución previstos en la legislación europea.

En segundo lugar, el RIA dispone que los Estados miembros a través de sus Administraciones públicas u organismos públicos pertinentes que supervisan la aplicación del Derecho de la Unión que protege los derechos fundamentales (por ejemplo, organismos de igualdad o autoridades de protección de datos) deben solicitar cualquier documentación cuando sea necesario para el cumplimiento efectivo de sus mandatos, dentro de los límites de su jurisdicción (art. 77.1 RIA).

En tercer lugar, el RIA también prevé que los Estados miembros deben realizar otras funciones como la alfabetización en materia de IA; el apoyo a

la innovación y, en particular, el establecimiento de espacios controlados de pruebas para la IA con el fin de facilitar la innovación, el desarrollo, la prueba y la validación de los sistemas de IA (art. 57 RIA); o la concienciación y comunicación de información dirigidas a las pymes, incluidas las empresas emergentes ofreciéndoles acceso prioritario a los espacios controlados de pruebas para la IA o canales de comunicación específicos para apoyarlas durante toda su trayectoria de desarrollo en relación con la aplicación del RIA.

En cuarto lugar, el RIA reconoce a los Estados miembros la potestad sancionadora frente a los incumplimientos del RIA que debe ejercerse con las garantías procesales adecuadas. En particular, el RIA fija unos límites máximos para la imposición de las multas administrativas dejando a cada Estado miembro el establecimiento del régimen sancionador cuya aprobación deben comunicar a la Comisión y también concreta las circunstancias que deben tener en cuenta las Administraciones públicas para imponer la multa y su cuantía (art. 99).²⁵

Por último, el RIA prevé que las Administraciones públicas pueden desarrollar funciones de control. En esta dirección, el RIA dispone que deberá articularse la posibilidad de presentar una reclamación ante la autoridad de vigilancia del mercado por parte de cualquier persona física o jurídica que considere que se ha incumplido el RIA (art. 85 RIA).

5. El encaje del RIA en el sistema autonómico de distribución competencial

Las normas sobre IA aprobadas por el momento en España han partido de la consideración de esta tecnología como una herramienta que se implementa en determinados sectores sociales o económicos cuyo uso debe ser regulado para paliar los posibles efectos negativos que pudiera generar y para ajustarlo y alinearlos al cumplimiento de las normas vigentes, sobre todo teniendo en cuenta el respeto debido a los derechos reconocidos a la ciudadanía. Como se ha podido observar anteriormente, esta aproximación ha determinado los distintos títulos competenciales que han amparado las normas adoptadas.

²⁵ El RIA prevé los siguientes límites para las sanciones: la realización de las prácticas prohibidas estará sujeto a multas administrativas de hasta 35 millones de euros o, si el infractor es una empresa, de hasta el 7 % de su volumen de negocios mundial total, si esta cuantía fuese superior; el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de los proveedores, representantes autorizados, importadores, distribuidores y responsables del despliegue, así como los requisitos y obligaciones de los organismos notificados y las obligaciones de transparencia de los proveedores y responsables del despliegue con arreglo al art. 50, estará sujeto a multas administrativas de hasta 15 millones de euros o, si el infractor es una empresa, de hasta el 3 % de su volumen de negocios mundial total, si esta cuantía fuese superior; la presentación de información inexacta, incompleta o engañosa a organismos notificados o a las autoridades nacionales competentes en respuesta a una solicitud estará sujeta a multas administrativas de hasta 7,5 millones de euros o, si el infractor es una empresa, de hasta el 1 % del volumen de negocios mundial total, si esta cuantía fuese superior.

No obstante, con la aprobación del RIA se abre una nueva etapa en la regulación de la IA en España con la que adoptar las medidas necesarias para garantizar su adecuada aplicación en España y, en última instancia, para regular adecuadamente el uso de la IA más allá de las obligaciones que se derivan del Reglamento de IA.

Que la regulación europea de la IA se haya incardinado en primera instancia en el ámbito de la seguridad de los productos o de la seguridad industrial tiene relevancia para el Estado autonómico español a la vista del régimen de distribución competencial en esta materia.

Si bien es cierto que, tal y como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el derecho de la Unión Europea no altera el orden competencial establecido a nivel interno (por todas, la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2),²⁶ no se puede desconocer que esta opción del legislador europeo determinará el alcance de las competencias estatales y autonómicas en relación con la IA. De todos modos, como se desprende de la lectura de los considerandos del RIA, son muchas otras materias que pueden verse afectadas por IA.

Teniendo en cuenta esta situación, a continuación, se analiza el rol que pueden asumir las Comunidades Autónomas para dar respuesta a los distintos retos y problemas que puede generar la IA y para ello se identifican cuatro ámbitos de intervención pública en relación con la IA como amenaza de los derechos de la ciudadanía, la IA como producto, la IA como medio al servicio de las Administraciones públicas, y la IA como oportunidad para el desarrollo económico y científico.

5.1. La IA como amenaza a los derechos de la ciudadanía: la igualdad en el ejercicio de los derechos

El RIA reconoce entre sus finalidades promover la adopción de una inteligencia artificial (IA) centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²⁷

En efecto, no se puede desconocer que la IA puede tener un impacto en los derechos fundamentales de la ciudadanía tal y como recuerda Balaguer Callejón (2022: 41) al afirmar que “la lesión de derechos fundamentales es permanente y afecta a un gran número de derechos”. De hecho, como advierte Cotino Hueso (2017: 137), “El daño individual producido por el big data y

²⁶ Como es sabido, el Derecho de la Unión Europea tampoco constituye un canon directo de constitucionalidad por lo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, la sentencia 81/2020, de 15 de julio, FJ 2).

²⁷ Considerando 1.

la Inteligencia artificial puede ser imperceptible para el derecho fundamental desde la perspectiva del individuo titular del derecho, pero bien puede afectar masivamente a los derechos fundamentales de sectores o conjuntos de la sociedad de una manera relevante en esta dimensión colectiva.”

En particular, la IA puede implicar el tratamiento de grandes volúmenes de datos personales (Mantelero, 2022), lo que tiene un impacto directo en el derecho a la protección de datos, reconocido en el art. 18.4 de la Constitución Española. Como es bien sabido, la normativa principal que regula esta materia es el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), esto es el Reglamento (UE) 2016/679, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Sin embargo, no es este el único derecho de la ciudadanía que se puede ver afectado por el uso sistemático de sistemas de IA en múltiples ámbitos de la vida cotidiana. En lo que ahora nos interesa, la simple lectura de los apartados 6 y 7 de la Carta de Derechos digitales, relativos a la IA, establecen lo siguiente:

“6. Se promoverán los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial reconocidos en esta Carta en el marco de la actuación administrativa reconociéndose en todo caso los derechos a: a) Que las decisiones y actividades en el entorno digital respeten los principios de buen gobierno y el derecho a una buena Administración digital, así como los principios éticos que guían el diseño y los usos de la inteligencia artificial. b) La transparencia sobre el uso de instrumentos de inteligencia artificial y sobre su funcionamiento y alcance en cada procedimiento concreto y, en particular, acerca de los datos utilizados, su margen de error, su ámbito de aplicación y su carácter decisorio o no decisorio. La ley podrá regular las condiciones de transparencia y el acceso al código fuente, especialmente con objeto de verificar que no produce resultados discriminatorios. c) Obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, con justificación de las normas jurídicas relevantes, tecnología empleada, así como de los criterios de aplicación de las mismas al caso. El interesado tendrá derecho a que se motive o se explique la decisión administrativa cuando esta se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteligente. d) Que la adopción de decisiones discrecionales quede reservada a personas, salvo que normativamente se prevea la adopción de decisiones automatizadas con garantías adecuadas.

7. Será necesaria una evaluación de impacto en los derechos digitales en el diseño de los algoritmos en el caso de adopción de decisiones automatizadas o semiautomatizadas”.

Siendo la Carta una norma de *soft law*, no es descabellado pensar que su contenido, una vez que ya se ha aprobado el RIA, pueda incluirse en una

norma jurídica, es decir, pueda convertirse en derecho positivo. En este proceso, el Estado, con toda seguridad podrá basar su actuación normativa en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE que le habilita -en tanto que título competencial horizontal y de acuerdo con la jurisprudencia del TC- para establecer “las condiciones básicas que garanticen la igualdad” que “se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados” aunque eso no implique que puedan regular completamente “los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1º C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce” (sentencias 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b).

Difícil equilibrio particularmente en relación con la IA que está en desarrollo continuo y cuya incidencia en los derechos fundamentales va evolucionando en función de los nuevos sistemas que van surgiendo o las aplicaciones que se les van dando.

En cualquier caso, no puede desconocerse que, conforme a la doctrina del Alto Tribunal (sentencia 65/2020, de 18 de junio FJ 7), la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales no permiten la reserva de una parcela material para el Estado, sino que le habilitan para establecer condiciones al ejercicio de las competencias autonómicas con el objetivo de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes. Asimismo, este título competencial no se inserta en el esquema de reparto previsto para las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo, y tampoco debe interpretarse como un veto a las diferencias establecidas en la normativa autonómica, sino que únicamente permite establecer los requisitos básicos imprescindibles o necesarios para asegurar la igualdad, y ello no implica que se pueda establecer una regulación completa y perfectamente acabada del derecho o deber de que se trate. Además, cuando no exista normativa estatal con dicho objetivo las CCAA podrán ejercer sus competencias sin limitaciones y sin que con ello estén quebrando lo previsto en el art. 149.1.1 de la CE.

Como se ha observado por la doctrina, el 149.1.1 CE ha servido al Estado para aprobar normas en múltiples materias y ocasiones, y es previsible que lo utilice para mitigar el efecto pernicioso que potencialmente pueden tener los sistemas de IA en derechos fundamentales, tales como el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales para, por ejemplo, poder establecer medidas para garantizar estos derechos, evitar el uso indebido de los datos personales, o establecer medidas complementarias para garantizar que se respetan las previsiones relativas a la protección de datos personales; el derecho a la igualdad y, de este modo, establecer previsiones para garantizar que la IA esté diseñada y se utilice de forma que evite sesgos o discriminaciones;

En definitiva respecto al art. 149.1.1^a CE, el Tribunal Constitucional constata, en la sentencia 164/2001, de 11 de julio, que este precepto actúa, en primer lugar, como soporte de una competencia específica legislativa estatal. De tal manera que la competencia estatal derivada del art. 149.1.1^a ampara una intervención normativa de carácter «puntual», que en nuestra opinión podría denominarse «reaccional», puesto que empodera al Estado para intervenir cuándo la legislación de una o varias CCAA haya supuesto un rompimiento del *mínimum* de igualdad en ejercicio de deberes y deberes garantizado constitucionalmente (Velasco Rico, 2012, 128). Igualmente, se ha considerado que la competencia estatal basada en el art. 149.1.1^a es también una competencia de carácter sustantivo que puede ser ejercida por el Estado sin previa violación por parte de las autonomías del *mínimo* de igualdad exigible (Velasco Rico, 2012: 128).

5.2 *La IA como producto: industria, seguridad industrial y papel de la AESIA*

Tal y como se ha señalado anteriormente, la regulación de la inteligencia artificial en el RIA se hace con el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado interior desde la perspectiva de los requisitos que deben cumplir los sistemas de IA y los productos y servicios conexos para poder ser introducidos en el mercado, puestos en servicio o ser utilizados en la Unión Europea.

Desde este prisma, la primera cuestión a tener en cuenta es la relativa a la distribución de competencias en materia de industria y, en particular, de seguridad industrial.

En España, las competencias en materia de industria están claramente distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El núcleo fundamental de la materia industria incluye, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de los sectores industriales, la regulación de los procesos industriales o de fabricación, así como, la submateria de seguridad industrial.

Por un lado, las Comunidades Autónomas, conforme a las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, y según lo establecido en los arts. 38, 131 y en los apartados 11^a y 13^a del art. 149.1 de la Constitución, tienen competencia exclusiva en materia de industria. Esta competencia se ejerce sin perjuicio de lo que determinen las normas estatales por razones de seguridad sanitaria o interés militar y las normativas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos o energía nuclear. Algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias en este sector.²⁸

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 31/2010, de 28 de junio en la que se recuerda que “según nuestra doctrina, la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la materia de «indus-

²⁸ Véanse por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 152), el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10.6), o el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 58).

tria» que las Comunidades Autónomas pueden asumir (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2 y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3). Por ello, la atribución por el Estatuto a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre «la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales» no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE al que ya se ha hecho referencia” (fundamento jurídico 84).

Asimismo, debemos contemplar que el Tribunal Constitucional ha venido recordando que “[e]n la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto” (sentencia 79/2017, de 19 de julio, fundamento jurídico 12.a).

Este sería el caso de los sistemas de IA, que deben ser producidos y desarrollados conforme a una normativa armonizada de la UE, y por ende cualquier autoridad competente conforme a las reglas internas de distribución de competencias de cada uno de los Estados miembros debería ver reconocida su actuación, tanto en el resto del Estado como en el conjunto de la UE.

Por su parte, el Estado, conforme al art. 149.1.13.^a de la Constitución Española, posee competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Dado que la actividad industrial es parte de esta planificación, el Estado puede ejercer competencias sobre todos los tipos de industrias, incluyendo la creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales. Asimismo, el art. 149.1.1.^a Constitución Española otorga al Estado la capacidad de regular las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial, en consonancia con el principio de libertad de empresa dentro de una economía de mercado (Iñesta Burgos, 2015: 55).²⁹

29 La distribución de competencias en materia de industria se plasmó ya en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que constituye la base de toda la normativa en materia de seguridad industrial en España. Según el art. 12.5 de dicha ley, “los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal serán aprobados por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio”. De esta manera, el Estado mantiene el marco normativo básico para asegurar principios homogéneos y comunes en todo el territorio nacional, mientras que permite a las Comunidades Autónomas complementar esta normativa con sus propias disposiciones, siempre que no entren en conflicto con la normativa estatal y no comprometan la unidad de mercado. En este sentido, de la lectura de la Ley 21/1992, de 16 de julio se desprende que las Comunidades Autónomas -en el marco de sus competencias ejecutivas en materia de industria- podrán desarrollar normativa propia en materia de seguridad indus-

En esta dirección, se pronunció hace más de tres décadas el Tribunal Constitucional en su sentencia 203/1992, de 26 de noviembre afirmando que “El Estado podrá dictar, pues, normas relativas a la seguridad industrial, entendida no sólo como seguridad de las instalaciones sino de los productos industriales, pero la ejecución de esta normativa -y de la que hipotéticamente pueda dictar la Comunidad Autónoma completando las disposiciones estatales- corresponde a la Generalidad de Cataluña” (fundamento jurídico 3). Asimismo, en la sentencia 243/1994, de 21 de julio, el Alto Tribunal señaló que “el Estado tiene atribuida la potestad normativa –podrá dictar normas “por razones de seguridad industrial”–, la cual sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal” (fundamento jurídico 3).³⁰

Este esquema competencial asegura una colaboración efectiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación y ejecución de la normativa industrial, garantizando la seguridad y el buen funcionamiento del sector en todo el territorio nacional.

Todo ello debería poderse plasmar también en relación con los sistemas de IA y, en particular, en la gobernanza estatal de la IA que prevé el RIA.

Tal y como hemos visto anteriormente, por el momento, se ha previsto que la AESIA ejerza competencias en relación con “la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial para garantizar el cumplimiento de la normativa, tanto nacional como europea, sobre la inteligencia artificial”. Como ya dijimos en otro lugar “De acuerdo con la definición de la RAE “supervisión” equivale a ‘inspección, control, revisión, verificación, vigilancia, observación, comprobación, examen, supervigilancia’. La actividad administrativa de supervisión se justificaría en este ámbito, [el de la IA], porque las actividades de las empresas del sector tecnológico de la IA y sus productos configuran un amplio espectro de riesgos que han de sujetarse a un proceso de regulación prudencial para garantizar los derechos de las personas y el buen funcionamiento de los sistemas de IA que se operen tanto en el sector público como el sector privado” (Velasco Rico, 2024).

trial o establecer requisitos adicionales basados en los reglamentos aprobados por el Gobierno de la Nación; serán responsables del registro, autorización y control de las instalaciones y actividades industriales sujetas a condiciones de seguridad industrial, así como de las empresas relacionadas y los agentes colaboradores de las Administraciones Públicas en el ámbito industrial; realizarán inspecciones en materia de seguridad industrial; se encargarán del control de los productos industriales y ejercerán la potestad sancionadora en el ámbito de la seguridad industrial.

³⁰ En el mismo sentido que las sentencias citadas en el texto, se pronuncian las sentencias del Tribunal Constitucional 179/1998, de 19 de septiembre (fundamento jurídico 3) o 175/2003, de 30 de septiembre de 2003 (fundamento jurídico 15).

No obstante, y a pesar de que, como se indica en el preámbulo del Real Decreto 729/2023, “la creación de la Agencia está fundamentada en la obligación que, en virtud de lo dispuesto en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial”, lo cierto es que el Estatuto de la AESIA se basa en el contenido previsto en la propuesta de reglamento elaborada por la Comisión que, entre otros aspectos, preveía la designación de una autoridad nacional de supervisión. De este modo, se atribuyen a la AESIA las obligaciones que debían ser asumidas por la autoridad nacional de supervisión designada.

No obstante, no es este el esquema finalmente incorporado en el RIA que prevé “Cada Estado miembro establecerá o designará al menos una autoridad notificante y al menos una autoridad de vigilancia del mercado como autoridades nacionales competentes a los efectos del presente Reglamento” y que “Siempre que se respeten esos principios, tales actividades y funciones podrán ser realizadas por una o varias autoridades designadas, de conformidad con las necesidades organizativas del Estado miembro” (art. 70.1).

Por ello, cuando sea de aplicación el RIA, más allá de lo previsto en los Estatutos de la AESIA, deberán designarse formalmente los organismos notificantes y las autoridades de vigilancia del mercado en función las competencias del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas lo que deberán ser comunicados a la Comisión junto con las funciones de dichas autoridades (art. 70.2 RIA).

En la medida en que existan diversos organismos notificantes y las autoridades de vigilancia del mercado será necesario designar un punto de contacto único con la Comisión (art. 70.2 RIA).

En último término, será necesario valorar la posibilidad de que AESIA pueda asumir una posible función coordinadora de las distintas Administraciones públicas con competencias en relación con la aplicación del RIA. Todo ello teniendo en cuenta, además, que, junto al sistema de distribución de competencias, de acuerdo con el art. 70.1 del RIA, será necesario que se respeten los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad para la aplicación del Reglamento, las tareas encomendadas a las autoridades notificantes y a las autoridades de vigilancia del mercado.

En esta dirección, resulta de interés la Proposición no de ley relativa a regular la Inteligencia Artificial para proteger adecuadamente los derechos de las personas más vulnerables aprobada el 13 de junio de 2024 que, entre otros extremos, insta al Gobierno a “[s]eguir avanzando en la puesta en marcha de los mecanismos de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial, en cooperación con las comunidades autónomas, con el fin de disponer de una autoridad para garantizar la protección de los derechos, los valores democráticos y los derechos culturales y lingüísticos de las personas y los territorios, así como el alineamiento de los algoritmos con las exigencias del Reglamento Comunitario de Servicios Digitales. La AESIA trabajará en

colaboración con los organismos autonómicos que tengan la capacidad de asumir estas competencias dentro de sus respectivos territorios”.³¹

5.3 La IA como medio al servicio de las Administraciones públicas: procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público

La IA puede ser utilizada por las Administraciones públicas como un medio para ejercer sus funciones o tomar decisiones de manera automatizada. En consecuencia, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE así como en los respectivos Estatutos de Autonomía.

En relación con los usos que las Administraciones públicas pueden dar a la IA así como las garantías que deban adoptar cuando se automaticen la toma de decisiones o la prestación de servicios públicos a través de la IA, puede resultar de interés recordar siquiera brevemente los principales elementos identificados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, como ha reconocido ampliamente el Tribunal Constitucional, la competencia estatal en relación con las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) permite “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas” (sentencias 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4) con la finalidad de “garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales” (sentencia 130/2013, FJ 6). Por último, entre otros aspectos, también incluye las “relaciones interadministrativas” (sentencias 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18; 130/2013, FJ 6). No obstante, como también ha advertido, las bases no pueden alcanzar “un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo” (sentencia 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). En efecto, “La densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la administración. No cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación” (sentencia 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4).

En segundo lugar, en relación con el procedimiento administrativo, según el Tribunal Constitucional, la competencia estatal reconocida en el art.

³¹ En el momento de concluir este trabajo aún no se ha publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el texto de la proposición no de ley finamente aprobada. La cita corresponde a la nota de prensa publicada en: https://www.congreso.es/ca/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_notasprensa_mvcPath=detalle&_notasprensa_notaid=46937 (último acceso: junio de 2024).

149.1.18 CE habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” (sentencia 45/2015, FJ 6 c) así como los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). En cualquier caso, “no «toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo»; de la doctrina constitucional «no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (sentencia 50/1999, FJ 3).

Igualmente, por su referencia al uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo, es relevante en el ámbito que nos ocupa tener en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional 10/2023, de 23 de febrero de 2023 donde se afirma que “Resulta posible entonces que el Estado, al amparo de sus competencias en materia de procedimiento administrativo común, proyectadas al ámbito específico de los sistemas de administración electrónica, establezca prevenciones al respecto a fin de garantizar la seguridad jurídica de las relaciones electrónicas entre la administración y los ciudadanos” (FJ 4).

Vista la interpretación del sistema competencial establecida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cabría hacer algunas reflexiones, necesariamente breves, y a título de ejemplo sobre la regulación de la toma de decisiones administrativas utilizando sistemas de IA.

Por el momento, y en ausencia de una regulación actualizada, esta posibilidad deberá basarse en lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP) respecto a la actuación administrativa automatizada (Cerrillo i Martínez, 2020).

En particular, el Estado ha establecido con carácter básico que todas las Administraciones, al utilizar sistemas de sistemas algorítmicos para generar actuaciones formalizadas -es decir en el marco de los procedimientos administrativos- en las que no intervenga ningún funcionario público, deban cumplir con unos determinados requisitos como que se establezca previamente el órgano u órganos competentes, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad o el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación (art. 41 LRJSP).

A la luz del RIA y del margen normativo que otorga a los Estados para que regulen el uso de la IA por parte de las Administraciones Públicas, podría pensarse en una reforma del precepto que venimos comentando para

acomodarlo a las complejidades de los sistemas de IA, estableciendo mayores garantías ante los mayores perjuicios que eventualmente pueden tener en los derechos de la ciudadanía o los retos que entrañan desde el punto de vista técnico. También podría considerarse que estos elementos ya están suficientemente garantizados en el RIA y que será cada Administración pública la que no sólo decidirá qué decisiones se adoptarán de manera automatizada y qué decisiones no sino también qué garantías deben adoptarse en el caso de que una decisión se tome de manera automatizada por un sistema de IA (por ejemplo, que el algoritmo utilizado además de su inscripción en la base de datos del IA también deba inscribirse en un registro autonómico de sistemas de IA o que el recurso contra las decisiones adoptadas de manera automatizada deban en cualquier caso ser revisadas por un funcionario público).

A pesar de que la utilización de sistemas de IA por las Administraciones públicas está destinada a la producción de actuaciones con efectos ad extra y que, por regla general afectan a los derechos e intereses de la ciudadanía quedaría justificada, en opinión del TC, una densidad normativa básica superior a la que sería tolerable en términos constitucionales en otros ámbitos, con el fin último de proteger la seguridad jurídica entre ciudadanía y Administración, hay que tener en cuenta que la IA es una herramienta al servicio de las Administraciones y que, actualmente, la gestión de los asuntos públicos y de las políticas públicas no puede desarrollarse al margen del uso de las tecnologías digitales, y, cada vez menos, será posible hacerlo sin tener en cuenta las posibilidades que ofrecen los sistemas de IA para lograr una actuación administrativa eficaz y eficiente en múltiples ámbitos.

Por ello, deberían poder ser respetadas las decisiones de los respectivos entes territoriales (autonómicos y también locales) sobre la utilización, o no, de estos sistemas de IA en la prestación de servicios públicos, en la tramitación de los procedimientos en los ámbitos de su competencia y en la gestión de sus políticas públicas. Y ello porque, a nuestro modo de ver, esta decisión (utilizar o no utilizar dichos sistemas de IA) quedaría englobada bajo el haz de funciones que integran la competencia de autoorganización que les es inherente y que es consustancial a la autonomía política que les otorga la Constitución y se concreta en sus respectivos Estatutos y en normas relativas a la autonomía local.

5.4 La IA como oportunidad para el desarrollo económico y científico: fomento de la investigación

Finalmente, no podemos dejar de referirnos a la necesidad de promover la investigación en materia de IA a fin de impulsar el desarrollo económico mediante la mejora de la productividad, la creación de nuevas industrias y empleos, y la optimización de procesos en diversos sectores como la salud, la agricultura, la industria y los servicios. Científicamente, la IA puede acelerar el avance en campos como la medicina personalizada, la biotecnología y la ciencia de materiales, entre otros.

En relación con esta cuestión, ya hemos apuntado cómo tanto la Administración General del Estado como diversas Comunidades Autónomas han adoptado estrategias que contemplan, entre otros objetivos, impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en IA. Desde esta perspectiva, cabe recordar que la Constitución Española cuenta con varios artículos que son relevantes para el desarrollo de la IA como motor en los ámbitos de la ciencia, de la investigación y del desarrollo.

En lo referente a la investigación, la Constitución establece determinadas previsiones que pueden incidir en la distribución de competencias que estamos tratando en este punto. En primer lugar, el art. 44 CE en su apartado segundo establece que los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general. En segundo lugar, el art. 149.1.15 CE otorga al Estado la competencia exclusiva en la promoción y coordinación general de la investigación científica y técnica. En tercer lugar, de acuerdo con el art. 148.1.17 CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación con la promoción de la investigación dentro de sus respectivos ámbitos, pudiendo establecer sus propios programas de apoyo a la I+D+i, lo que ha contribuido a una mejora sustancial en la relevancia internacional de la ciencia hecha en el conjunto del Estado (García Arroyo et al., 2007, 646).

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, véanse las sentencias 53/1988 y 90/1992), el fomento de la investigación engloba funciones normativas y ejecutivas y no se restringe al ámbito subvencional. Este título competencial permite adoptar cualquier tipo de medida, también las de tipo organizativo que esté destinada al avance, desarrollo y promoción de la investigación científica, en cualquier ámbito material. Necesariamente, las medidas del Estado que vayan a sustentarse en el art. 149.1.15 CE deben estar estrecha y claramente conectadas con la investigación, porque en caso contrario, debido al carácter horizontal y a su potencialidad expansiva, podrían invadir y vaciar de contenido las competencias de las CCAA en múltiples ámbitos sectoriales. Por otro lado, es destacable que en este ámbito se produce una verdadera concurrencia competencial y ello justifica la facultad de coordinación que se atribuye al Estado conforme a la dicción del art. 149.1.15 CE (Pallarès Serrano, 2022). Igualmente, debe recordarse que este precepto constitucional, de acuerdo con el parecer del Tribunal Constitucional, permite la adopción de medidas de carácter preventivo (Díez Bueso, 2013).³²

³² Finalmente, el Tribunal ha considerado que, sobre este fundamento competencial, el Estado dispone de capacidad para fijar partidas presupuestarias (véase entre otras, la STC 13/1992). Igualmente, el TC ha defendido que el Estado cuenta con plena potestad de gasto en la materia, agotando todo el proceso subvencional, es decir, puede prever presupuesto, y quedarse para sí la gestión del gasto mediante subvenciones plenamente estatales (véanse entre otras las STC 186/1999 y 175/2003), lo que no obsta para que se puedan establecer convenios con las CCAA para gestionar el gasto en la materia (Díez Bueso, 2013).

Como hemos apuntado antes (véase apartado 2.1 D de este trabajo), el art. 149.1.15 CE ha sido la base competencial que ha utilizado el Estado para regular el primer entorno de pruebas controlado en materia de IA. Este tipo de actuaciones, de carácter ejecutivo, de acuerdo con la distribución de competencias en el Estado autonómico en materia de investigación científica e impulso a la investigación, así como, deberían estar, como mínimo, coordinadas con las CCAA, si bien también podría pensarse en un esquema de puesta en marcha de entornos de pruebas controlados descentralizado por CCAA, en tanto que la normativa en la materia será uniforme o estará completamente armonizada, y que el principio de reconocimiento mutuo permitiría que las actuaciones y validaciones desarrolladas por las CCAA tuvieran efectos extraterritoriales (Velasco Rico, 2012: 240-241). La delimitación competencial, como en tantas otras materias, podría articularse sobre el punto de conexión, por ejemplo, relativo al domicilio o bien sobre el que tiene en consideración donde tenga establecida la representación legal de la empresa que quiere participar en el entorno de pruebas, teniendo en cuenta que, en algunas ocasiones, dichas empresas no serán gigantes internacionales, sino pymes que pretendan desarrollar servicios basados en sistemas de IA para el mercado que conforman las administraciones públicas autonómicas y locales o para otros usuarios.

6. Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos tenido oportunidad de exponer las principales materias relacionadas con el diseño y desarrollo de los sistemas de IA y su uso en las Administraciones Públicas así como su incidencia en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, hemos podido conocer los principales elementos que configuran el recientemente aprobado Reglamento de IA de la Unión Europea y a la vista de ellos identificar la incidencia que su aplicación puede tener en España. En última instancia, también hemos podido constatar que la aplicación del RIA y, en general, la regulación de los sistemas de IA en España puede generar muchas incertidumbres desde el punto de vista de la intervención de los distintos entes territoriales.

Las incertidumbres que hemos ido identificando pueden ser mayores cuando sean las Administraciones públicas las que utilicen los sistemas de IA para la toma de decisiones o la prestación de servicios públicos. Si bien el RIA ya prevé algunas garantías específicas para estos casos (por ejemplo, con la obligación de elaborar una evaluación de impacto en los derechos fundamentales o la inscripción de las Administraciones públicas y de los sistemas que utilicen en la base de datos de la UE), a medida que se vayan extendiendo los sistemas de IA entre las Administraciones públicas las dudas se irán incrementando con relación a si estas garantías son suficientes o no y si será necesario adoptar otras medidas para asegurar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, si será necesario establecer

unos requisitos básicos que deban cumplir las Administraciones públicas cuando quieran utilizar sistemas de IA, o si deberán establecerse unos principios y reglas que definan la estructura del iter procedimental en la toma de decisiones administrativas automatizadas con el uso de sistemas de IA.

Estas incertidumbres pueden verse acentuadas por la rápida evolución que están experimentando los sistemas de IA que hará necesario ir adaptando las normas a la evolución de la tecnología y de sus usos tal y como se ha visto en los últimos meses al hilo de la aparición de ChatGPT en noviembre de 2022.³³

Por último, también pueden verse potenciadas por el papel que jueguen los distintos actores que conforman el ecosistema de la IA monopolizado a día de hoy por grandes corporaciones multinacionales con sede en otros países pero que también cuenta con la participación de medianas empresas y pequeñas start-ups algunas de ellas con sede en España o que cuentan con participación de centros de investigación españoles.

El amplio lapso de tiempo previsto antes de la plena aplicación del RIA ha de permitir no solo que las empresas y las Administraciones públicas se preparen adecuadamente para poder cumplir con lo previsto en el reglamento europeo sino también para poder articular un sistema de gobernanza reticular que permita reflejar el ejercicio de las competencias que se han ido identificando por los distintos entes territoriales. Como ya apuntamos hace unos años, “(...) bien pudiera imaginarse una red europea de agencias de vigilancia y control de algoritmos, integrada por distintas agencias nacionales y coordinada por la agencia europea (adaptando el sistema en red de vigilancia y control de medicamentos para uso humano y veterinario)” (Velasco Rico, 2019), como de hecho ha acabado previendo el RIA.

En este sentido, atendiendo al sistema de distribución competencial del Estado Autonómico, nada obstaría para promover la creación de una red donde las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las competencias propias que les han sido atribuidas en diversas materias y conforme a los títulos competenciales habilitantes. En el marco de esta red deberían formalizarse los nodos donde se produzca la interacción adecuada entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por ejemplo, a través de órganos colegiados o de la creación de entidades que cuenten con la participación de las distintas entidades competentes) y en los que, eventualmente, puedan participar el resto de actores cuyos intereses deban integrarse (Cerrillo i Martínez, 2011).

33 Peguera Poch (2024) se ha referido “a la extraordinaria dificultad de regular una tecnología y unos usos que no sólo se hallan en constante evolución, sino que suelen tomar caminos completamente imprevisibles”.

Referencias bibliográficas

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2022). *La constitución del algoritmo*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2022). Nadie da duros a cuatro pesetas: (transparencia algorítmica y representantes de los trabajadores el nuevo art. 64.4.d ET). En Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Ed.), *Digitalización, recuperación y reformas laborales: Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 985-1002).

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2011). La participación en los órganos colegiados en la administración en red. *Revista Vasca de Administración Pública*, 90(mayo-agosto), 67-99.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020). Automatización e inteligencia artificial. En I. Martín Delgado (Ed.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Madrid: Iustel.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (Ed.) (2021). *La transformación digital de la Administración local* (Vol. 33). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., ALGUACIL SANZ, M., GONZÁLEZ, S. y MORO CORDERO, M. A. (2023). *A las puertas de la Administración digital*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

COTINO HUESO, L. (2017). Big data e inteligencia artificial. Una aproximación a su tratamiento jurídico desde los derechos fundamentales. *Dilemata*, 24, 131-150.

COTINO HUESO, L. (2023). Discriminación, sesgos e igualdad de la inteligencia artificial en el sector público. En E. Gamero Casado y F. L. Pérez Guerrero (Eds.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*. Valencia: Tirant lo Blanch.

COTINO HUESO, L. (Ed.) (2022). *La Carta de Derechos Digitales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

DÍEZ BUESO, L. (2013). La Gobernanza del sistema español de ciencia, tecnología e innovación. *Revista de bioética y derecho: publicación del Máster en bioética y derecho*, 28, 20-32.

GAMERO CASADO, E. (2023). Las garantías de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común frente a la actividad automatizada y la inteligencia artificial. En E. Gamero Casado y F. L. Pérez Guerrero (Eds.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (pp. 397-461). Valencia: Tirant lo Blanch.

GARCÍA ARROYO, A., LÓPEZ FACAL, J., MUÑOZ RUIZ, E., SEBASTIÁN, J. y TORTOSA MARTORELL, E. (2007). Legislar sobre política científica para el siglo XXI en España: un nuevo marco normativo para la política de I+D. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 727.

IÑESTA BURGOS, J. (2015). Las comunidades autónomas y la seguridad industrial. Claves de una aplicación ejecutiva eficiente. *Economía industrial*, 396, 53-62.

MANTELERO, A. (2022). *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*. The Hague: Asser Press.

MEDINA GUERRERO, M. (2024). La transparencia algorítmica en el sector público. En M. Medina Guerrero (Ed.), *Los derechos de la ciudadanía ante la administración digital*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MILLARD, J. (2023). *Impact of digital transformation on public governance*.

MORAL SORIANO, L. (2023). Criaturas empíricas en un mundo normativo: La inteligencia artificial y el derecho. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 7, 151-174.

PALLARÈS SERRANO, A. (2022). Estudio sobre la suficiencia de los mecanismos de coordinación existentes en el ámbito del fomento a la innovación en España. *Revista General de Derecho Administrativo*(59).

PONCE SOLÉ, J. (2023). Seres humanos e inteligencia artificial:: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana. En E. Gameiro Casado y F. L. Pérez Guerrero (Eds.), *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios* (pp. 195-225). Valencia: Tirant lo Blanch.

SIERRA MORÓN, S. D. L. (2022). Una introducción a la Carta de derechos digitales. En L. Cotino Hueso (Ed.), *La Carta de Derechos Digitales* (pp. 27-52). Valencia: Tirant lo Blanch.

SIMON CASTELLANO, P. (2023). Taxonomía de las garantías jurídicas en el empleo de los sistemas de inteligencia artificial. *Revista de Derecho Político*, 117, 153-196.

VELASCO RICO, C. (2012). *Delimitación de competencias en el Estado autonómico y puntos de conexión*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

VELASCO RICO, C. I. (2019). Vigilando al algoritmo. Propuestas organizativas para garantizar la transparencia. En B. Puentes Cociña y A. Quintiá Pastrana (Eds.), *El derecho ante la transformación digital. Oportunidades, riesgos y garantías* (pp. 73-90). Barcelona: Atelier.

VELASCO RICO, C. I. (2024). Marco regulatorio de los sistemas algorítmicos y de Inteligencia Artificial: El papel de la Administración. En P. Valcárcel Fernández (Ed.), *Actas XVIII Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

VIAL, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>