

Dossier «El derecho para una inteligencia centrada en el ser humano y al servicio de las Instituciones»

ARTÍCULO

El derecho para una inteligencia artificial centrada en el ser humano y al servicio de las instituciones

Presentación del monográfico¹

Agustí Cerrillo i Martínez
Universitat Oberta de Catalunya

Fecha de presentación: enero de 2020

Fecha de aceptación: enero de 2020

Fecha de publicación: marzo de 2020

Resumen

La inteligencia artificial ya tiene numerosas aplicaciones con una incidencia real en la vida de las personas. Sin embargo, estos usos están generando múltiples retos al Derecho y a las instituciones, por lo que es necesario un marco normativo y ético adecuado. En este monográfico se centra la atención en las aplicaciones de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas y se identifican los riesgos jurídicos que ello entraña.

Palabras clave

inteligencia artificial, Derecho, Administración pública

1. El monográfico que ahora se presenta ha sido elaborado en el marco del proyecto «Retos jurídicos del uso de datos masivos para el fomento de la innovación y la buena administración a través de la inteligencia artificial». Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2017-85595-R) codirigido por los profesores Cerrillo i Martínez (UOC) y Ponce Solé (UB).

The right for an artificial intelligence centred in the human being and to the service of the institutions

Presentation of the monograph²

Abstract

Artificial intelligence already has numerous applications with a real influence on people's lives. However, these uses are generating many challenges for the law and institutions, which is why an appropriate regulatory and ethical framework is required. In this monograph, attention is centred on the applications of artificial intelligence in public administration, and the legal risks that this involves are identified.

Keywords

artificial intelligence, law, public administration

La inteligencia artificial (IA) es una de las denominadas tecnologías disruptivas que está llamada a transformar nuestras sociedades en las próximas décadas. Como muestra de ello, podemos traer a colación la resolución del Parlamento Europeo de 12 de febrero de 2019, sobre política industrial global europea en materia de inteligencia artificial y robótica, donde se ha reconocido el carácter estratégico de la IA, un sector tecnológico que ha de comportar un cambio en la economía de la UE y facilitar la innovación, la productividad, la competitividad y el bienestar.

Si bien la IA cuenta ya con varias décadas de historia desde sus inicios en los años 50 del siglo pasado³, lo cierto es que ha sido en los últimos años cuando, gracias al in-

cremento exponencial de la capacidad de computación de los ordenadores y del volumen de datos disponibles, la IA ha experimentado una evolución drástica. Una evolución que, más allá de la consecución de hitos mediáticos como la victoria de los ordenadores sobre los campeones de *Jeopardy!* en 2011, de Go en 2016 o de póker en 2017, está expandiendo y popularizando múltiples aplicaciones con una incidencia real en la vida de las personas (por ejemplo, en los ámbitos de la salud, la seguridad, la movilidad o la industria).

Este desarrollo se ha traducido en una creciente atención política, técnica y social a la IA. En esta dirección, podemos referir los numerosos documentos que, en forma de posicionamiento político, estrategia o código, se han ido

-
2. The monograph that is presented herein has been prepared within the framework of the project "Legal challenges in the use of big data for the promotion of innovation and effective administration through artificial intelligence". R&D State Programme Oriented towards the Challenges of Society (DER2017-85595-R), codirected by the professors Cerrillo i Martínez (UOC) and Ponce Solé (UB).
 3. Turing (1950); McCarthy, Minsky, Rochester y Shannon (1955).

adoptando desde diferentes instituciones internacionales, supranacionales, estatales o subestatales.⁴ Su lectura corrobora el potencial transformador que se reconoce a la IA. Pero también nos advierte sobre la necesidad de que su uso preserve adecuadamente valores esenciales para nuestra sociedad como la dignidad, la autonomía y la autodeterminación de las personas, o principios como la no discriminación, el respeto de la legalidad, la transparencia y la comprensibilidad en los procesos de toma de decisiones. Para ello, es necesario un marco normativo y ético adecuado tal y como, entre otros, ha reivindicado la Comisión en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano».⁵

El imparable avance de la IA y el creciente interés por sus aplicaciones y riesgos también se ha manifestado en una mayor atención académica, materializada en la publicación de diversos trabajos de investigación.⁶ Sin embargo, si bien se van incrementando paulatinamente los estudios publicados en castellano, estos aún son insuficientes para dar respuesta a todos los retos que la IA está generando al Derecho y las instituciones.

Al respecto, *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política* - como ya ha ido haciendo en el pasado a medida que otras tecnologías han ido ampliando su impacto social, económico o jurídico (por ejemplo, los datos masivos, el programario libre, la web 2.0, las redes sociales o la computación en la nube)- no podía dejar de focalizar su atención en uno de los ámbitos tecnológicos que sin duda requerirá la dedicación de juristas, criminólogos y politólogos en los próximos años.

En este sentido, como se desprende de la lectura de las páginas que conforman este monográfico, son numerosos los retos que la IA genera al Derecho y las instituciones. Algunos ya han sido identificados, pero aún no tienen una respuesta adecuada o efectiva que permita garantizar la centralidad de las personas y el papel de las instituciones

en el desarrollo tecnológico actual, mientras que otros aún están por aparecer al hilo de las nuevas aplicaciones que la IA vaya desarrollando, lo cual entrañará desconocidos desafíos jurídicos.

La respuesta a estos retos y riesgos se está viendo dificultada por el hecho de que el legislador no está dando una respuesta general a los mismos. En efecto, más allá del Reglamento General de Protección de Datos, a día de hoy son muy pocas las normas que se han adoptado específicamente para dar respuesta a los problemas que entraña el uso de la IA.

Ante esta falta de normas que específicamente lideren el desarrollo de la IA se han ido detectando otros mecanismos. Por un lado, la propia tecnología, que está determinando -como ya avanzó Lawrence Lessig hace unas décadas- el propio desarrollo de las aplicaciones de la IA en las Administraciones públicas que, no podemos desconocer, está fuertemente concentrado en algunas transnacionales junto a pequeñas empresas tecnológicas innovadoras. Por otro lado el derecho dúctil y la autorregulación, por ejemplo a través de la adopción de códigos éticos con los que se quiere poner rostro humano a la extensión vertiginosa de la IA. Y, en última instancia, la Academia, que, con sus análisis y propuestas, está dibujando algunos de los confines del uso de esta tecnología.

En particular, en este monográfico de *IDP. Internet, Derecho y Política* hemos querido centrar el punto de mira en las aplicaciones de la IA en las Administraciones públicas a fin de analizar algunos de los usos que pueden tener e identificar así los retos que podrían generar al Derecho público.

Hoy en día, la IA ofrece numerosas oportunidades para las Administraciones públicas. No obstante -y así lo confirma en su artículo Oscar Capdeferro, profesor lector de Derecho administrativo en la Universitat de Barcelona- su uso en España no solo está siendo desigual, sino que también es «bastante desconocido», apuntando que «sería reco-

4. Simplemente a modo ilustrativo, cabe citar: Council of Europe (2019); Comisión Europea (2018); House of Commons (2016); Executive Office of the President National Science & Technology Council Committee on Technology (2016); Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019), o Generalitat de Catalunya (2019).

5. COM (2019) 168 final.

6. Véase una sistematización de la bibliografía más actualizada relativa al impacto de la IA en las Administraciones públicas en Velasco Rico (2019).

mendable contar con un catálogo exhaustivo de todas las aplicaciones informáticas». Este mismo autor, en su contribución a este monográfico, tras exponer de manera clara los retos que planteará la implementación progresiva de la IA en las Administraciones públicas, señala que el empleo de algoritmos puede entrar en tensión con principios como la seguridad jurídica, la transparencia o la obligación de motivación, o con derechos fundamentales como la igualdad, la intimidad o la protección de datos personales. En concreto, el profesor Capdeferro centra su atención en el impacto de esta tecnología algorítmica en la transparencia, la motivación de las decisiones administrativas y la responsabilidad de las Administraciones públicas.

El uso de la IA en las Administraciones públicas no es, ni mucho menos, un fenómeno exclusivo de nuestro país. De ahí que nos haya parecido oportuno conocer de primera mano las reflexiones que se están realizando en Italia sobre el impacto de la IA en el Derecho administrativo. En esta dirección, de la mano de Enrico Carloni, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Perugia y uno de los principales investigadores italianos en relación con la administración digital, podremos conocer las preocupaciones de la doctrina italiana sobre la materia y, en concreto, la evolución que en los últimos meses ha experimentado la jurisprudencia con respecto al uso de los algoritmos en la toma de decisiones públicas. De hecho, como afirma en su artículo el profesor Carloni, ante la falta de respuestas legislativas adecuadas a los desafíos que generan los desarrollos tecnológicos más actuales, han sido precisamente la doctrina administrativista y la jurisprudencia contencioso-administrativa las que están definiendo las condiciones bajo las que puede ser admisible el uso de algoritmos en las instituciones públicas.

Como avanzábamos más arriba, la IA tiene (y sobre todo puede llegar a tener) numerosas aplicaciones en las Administraciones públicas. Este monográfico se centra en dos de ellas.

En primer lugar, en el uso de la IA en la personalización y la prestación proactiva de servicios públicos. Si bien en la actualidad, la personalización y la prestación proactiva de servicios se encuentra extendida en el sector privado, donde un gran número de empresas ya están relacionándose con sus usuarios de manera personalizada y proactiva, únicamente el 4% de los servicios públicos se prestan proactivamente (European Commission, 2015). Y esto es

así porque las Administraciones públicas han encontrado históricamente importantes barreras para poder personalizar la prestación de los servicios públicos por diversos motivos: entre otros, el gran volumen de destinatarios y usuarios, la falta de recursos e incluso, en ocasiones, el propio ordenamiento jurídico. En relación con esta cuestión, la Dra. Clara Velasco, profesora agregada interina de la Universitat Pompeu Fabra, delimita conceptualmente la personalización de los servicios públicos y su prestación proactiva, analizando cómo los datos masivos y la IA pueden facilitar su implementación. Asimismo, en su artículo identifica los riesgos que todo ello puede entrañar, observando, en particular, cómo estos procesos pueden afectar a la protección de datos personales, por lo que, en estos tratamientos, se debe tener bien presente lo que dispone el Reglamento General de Protección de Datos.

En segundo lugar, en el uso de la IA para mejorar las políticas de prevención y de investigación de la delincuencia a través de técnicas de estadística predictiva o tecnologías de reconocimiento facial. Al respecto, el trabajo del profesor Fernando Miró-Llinares, catedrático de Derecho penal y Criminología en la Universidad Miguel Hernández de Elche, permite observar la coexistencia de distintas actitudes con que se están recibiendo estas aplicaciones de la IA y expone los riesgos que puede entrañar: la de los optimistas, que consideran que su uso puede mejorar la objetividad y la eficacia de la prevención y persecución del crimen, y la de los pesimistas, que advierten de los riesgos de empleos discriminatorios de la IA, de la falta de control ético o social de su uso y, en última instancia, de los peligros de construir unos Estados basados en el control y la vigilancia permanentes. A partir de aquí propone efectuar una lectura realista, crítica y empíricamente informada del uso de los algoritmos y los datos masivos por parte de la policía en el marco de los complejos procesos de reforma de las políticas policiales.

Como se puede apreciar a partir de esta breve presentación, los artículos que integran este monográfico permiten identificar los principales riesgos que pueden entrañar los usos actuales de la IA en las Administraciones públicas, así como los límites del Derecho público para darles respuesta. También constituyen un instrumento útil para avanzar en los mecanismos que nos ayuden a afrontar los riesgos que la aplicación de la IA pueda entrañar para los valores y principios que deben regir el funcionamiento y la actividad de las Administraciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (2018). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Inteligencia artificial para Europa». COM(2018) 237 final.
- Council of Europe (2019). Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes.
- European Commission (2015). Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market
- Executive Office of the President National Science & Technology Council Committee on Technology (2016). *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*.
- Generalitat de Catalunya (2019). *L'estratègia d'intel·ligència artificial de Catalunya*. Document de bases.
- House of Commons (2016). *Robotics and artificial intelligence*.
- MCCARTHY, J.; MINSKY, M. L.; ROCHESTER, N.; SHANNON, C. E. (1955). «A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence».
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019). *Estrategia española de I+D+I en Inteligencia Artificial*.
- TURING, A. M. (1950). «Computing Machinery and Intelligence». *Mind*, núm. 49, págs. 433-460.
- VELASCO RICO, C. I. (2019). «Dossier sobre l'Administració a l'era digital». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 58, págs. 208-230. doi:<https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3328>

Cita recomendada

CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí (2020). «El derecho para una inteligencia artificial centrada en el ser humano y al servicio de las instituciones». IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, núm. 30, págs. 1-6. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/yy]. <http://doi.org/10.7238/d.v0i24.3329>



Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

Sobre el autor

Agustí Cerrillo i Martínez

Catedrático de Derecho administrativo

acerrillo@uoc.edu

UOC

Es catedrático de Derecho administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya y síndic de Greuges de esta misma universidad.

Asimismo, es investigador principal del proyecto «Retos jurídicos del uso de datos masivos para el fomento de la innovación y la buena administración a través de la inteligencia artificial» (Programa Estatal de I+D+I Orientada a los Retos de la Sociedad [DER2017-85595-R]), y del proyecto «La innovación en la prestación de los servicios públicos a través de la personalización y prestación proactiva mediante el uso de datos masivos y la inteligencia artificial», financiando por la Escuela de Administración Pública de Catalunya.

Ha investigado y publicado artículos y monografías sobre la administración electrónica, la transparencia pública y la difusión y la reutilización de información pública mediante internet, el uso de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas, la gobernanza pública y la integridad pública y la prevención de la corrupción.

Entre sus publicaciones relativas al impacto de la inteligencia artificial en la Administración pública y el Derecho administrativo destacan «Com obrir les caixes negres de les Administracions públiques? Transparència i rendició de comptes en l'ús dels algoritmes» (Revista Catalana de Dret Públic, núm. 56, 2019), y «El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo: ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?» (Revista General de Derecho Administrativo, núm. 50, 2019).

