



Bruselas, 28.9.2022
SWD(2022) 320 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

[...]

que acompaña al documento

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo
relativa a la adaptación de las normas de responsabilidad civil extracontractual a la
inteligencia artificial (Directiva sobre responsabilidad en materia de IA)**

{COM(2022) 496 final} - {SEC(2022) 344 final} - {SWD(2022) 318 final} -
{SWD(2022) 319 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la iniciativa sobre la responsabilidad civil por daños causados por la IA

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

La introducción generalizada de la IA es tanto un objetivo de la Comisión como una tendencia prevista. Aunque se espera que los productos o servicios basados en la IA sean más seguros que los tradicionales, seguirán produciéndose accidentes.

Las normas vigentes en materia de responsabilidad civil, en particular las normas nacionales basadas en la culpa, no son adecuadas para tramitar las demandas de indemnización por los daños causados por productos o servicios basados en la IA. Con arreglo a dichas normas, las víctimas deben demostrar que ha habido una acción u omisión ilícita de una persona que causó el daño. Las características específicas de la IA, incluidas la autonomía y la opacidad (el denominado efecto de «caja negra»), hacen difícil o prohibitivamente costoso determinar la persona responsable y demostrar que se cumplen los requisitos para interponer una demanda de responsabilidad admisible.

La Comisión quiere evitar que las víctimas de daños causados por la IA, por ejemplo, los ciudadanos o las empresas, estén menos protegidas que las víctimas de las tecnologías tradicionales. Esta falta de indemnización puede menoscabar su confianza en la IA y, en última instancia, la adopción de productos o servicios basados en la IA.

No está claro cómo pueden aplicarse las normas nacionales en materia de responsabilidad a las especificidades de la IA. Además, ante un resultado injusto para la víctima, los órganos jurisdiccionales pueden aplicar las normas existentes de forma *ad hoc* para llegar a un resultado justo. Esto generará inseguridad jurídica. Como consecuencia de ello, las empresas tendrán dificultades para predecir cómo se aplicarán las normas de responsabilidad vigentes en caso de que se produzcan daños. Por lo tanto, tendrán dificultades para evaluar y asegurar su exposición a la responsabilidad. Esta incidencia es aún mayor en el caso de las empresas que operan de forma transfronteriza, ya que habrá incertidumbre con respecto a diferentes jurisdicciones. Afectará especialmente a las pymes, que no pueden recurrir a asesoramiento jurídico interno ni a reservas de capital.

También se espera que, si la UE no actúa, sean los Estados miembros quienes adapten sus normas nacionales en materia de responsabilidad a los retos de la IA. Esto resultará en una mayor fragmentación y aumentará los costes para aquellas empresas con actividades transfronterizas.

¿Qué se pretende conseguir?

La iniciativa responde a la prioridad que la Comisión otorga a la transición digital. El objetivo general es promover la introducción generalizada de una IA fiable para aprovechar todos los beneficios de la IA. Por lo tanto, el Libro Blanco sobre la IA tiene por objeto crear un «ecosistema» de confianza para promover la adopción de la IA. La iniciativa en materia de responsabilidad es el corolario necesario de las normas de seguridad adaptadas a la IA y complementa, por tanto, la Ley de IA.

La iniciativa sobre IA pretende:

- Garantizar que las víctimas de productos o servicios basados en IA gocen de la misma protección que las víctimas de las tecnologías tradicionales.

- Reducir la inseguridad jurídica en relación con la exposición a responsabilidad de las empresas que desarrollen o utilicen la IA.
- Evitar la aparición de adaptaciones específicas a la IA fragmentadas de las normas nacionales en materia de responsabilidad civil.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación de la UE en este ámbito (respecto a la subsidiariedad)?

Promover la introducción generalizada de la IA en Europa implica la necesidad de abrir el mercado único de la UE a aquellos operadores económicos que deseen desarrollar o adoptar la IA en sus empresas.

Previamente es necesario reducir la inseguridad jurídica y evitar la fragmentación que se produciría si los Estados miembros empezasen a adaptar sus propias normas nacionales de manera divergente.

Estimaciones conservadoras sugieren que la actuación a escala de la UE en materia de responsabilidad por la IA tendría un impacto positivo de entre un 5 % y un 7 % en el valor de producción del comercio transfronterizo pertinente en comparación con la hipótesis de referencia.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Opción política 1: Tres medidas para aligerar la carga de la prueba soportada por las víctimas:

a) Armonizar la manera en que la información registrada o documentada de conformidad con las normas de seguridad de los productos de la Ley de IA puede exhibirse en los procedimientos judiciales, de modo que la víctima pueda determinar y demostrar qué acción u omisión ha provocado el daño sufrido.

b) Si la víctima demuestra que la persona responsable no cumplió los requisitos de seguridad de la Ley de IA destinados a evitar daños, los tribunales podrían presumir que este incumplimiento causó los daños. La persona potencialmente responsable tendría la oportunidad de refutar dicha presunción, por ejemplo, demostrando que el daño es imputable a otra causa.

c) En caso de que la única manera de que la víctima pruebe sus alegaciones en la demanda de responsabilidad sea demostrar lo ocurrido «dentro» de la IA, la carga de la prueba que soporta la víctima sería aligerada. La persona potencialmente responsable tendría la posibilidad de demostrar que no actuó de forma negligente.

Opción política 2: Las medidas de la opción 1 + armonizar el régimen de responsabilidad objetiva para los casos de uso de IA con un perfil de riesgo particular. La responsabilidad objetiva significa que una persona que expone al público a un riesgo (a menudo en relación con bienes jurídicos de gran valor [vida, salud, propiedad]) y obtiene un beneficio de ello es responsable si se materializa dicho riesgo, por ejemplo, la responsabilidad del propietario del vehículo. En tales casos, la víctima solo necesita probar que el daño materializado se deriva de la esfera de riesgo del responsable. Esto puede ir acompañado de un seguro obligatorio.

Opción 3: enfoque por fases (**opción política preferida**) consistente en:

— Primera fase: las medidas de la opción 1, y

— Segunda fase: un mecanismo de revisión para reevaluar la necesidad de armonizar la responsabilidad objetiva en los casos de uso de IA con un perfil de riesgo particular (posiblemente acompañado de un

seguro obligatorio).

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

En general, la mayoría de las partes interesadas estuvieron de acuerdo con los problemas detectados y apoyaron la acción a nivel de la UE.

Los ciudadanos de la UE, las organizaciones de consumidores y las instituciones académicas confirmaron mayoritariamente la necesidad de una actuación de la UE para mitigar los problemas de las víctimas con respecto a la carga de la prueba. Las empresas, aun reconociendo los efectos negativos de la incertidumbre en torno a la aplicación de las normas de responsabilidad, fueron más cautas y pidieron una intervención específica para evitar que la innovación se vea limitada.

Sucedió algo similar en cuanto a las opciones políticas. Los ciudadanos de la UE, las organizaciones de consumidores y las instituciones académicas apoyaron firmemente, como mínimo, las medidas sobre la carga de la prueba. También abogaron por la medida más enérgica: armonizar la responsabilidad objetiva junto con un seguro obligatorio.

Las empresas estaban más divididas, también en función de su tamaño. La responsabilidad objetiva se consideró desproporcionada. La armonización del aligeramiento de la carga de la prueba obtuvo un mayor apoyo, en particular entre las pymes. Sin embargo, las empresas advirtieron contra una transferencia total de la carga de la prueba.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción política preferida garantizaría que las víctimas de productos y servicios basados en la IA (personas físicas, empresas y cualquier otra entidad pública o privada) no estén menos protegidas que las víctimas de las tecnologías tradicionales. Esto aumentaría el nivel de confianza en la IA y fomentaría su adopción.

Además, la iniciativa reduciría la inseguridad jurídica y evitaría la fragmentación, ayudando así a las empresas —y sobre todo a las pymes— que deseen aprovechar todo el potencial del mercado único de la UE mediante la introducción generalizada y transfronteriza de productos y servicios basados en la IA.

La iniciativa también mejoraría las condiciones para que las aseguradoras ofrezcan cobertura a actividades relacionadas con la IA, lo cual resulta crucial para la gestión de riesgos, en particular para las pymes.

En términos de beneficios medioambientales, se espera que la iniciativa genere eficiencias y contribuya a la innovación en las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

La mayor parte de productos y servicios de vanguardia que esta iniciativa pretende promover todavía no están en el mercado. Las medidas propuestas se adelantan a los acontecimientos, ya que adaptan el marco jurídico a las necesidades y retos específicos de la IA con el fin de crear un ecosistema de confianza y seguridad jurídica.

Debido a este enfoque político prospectivo, no se dispone de datos suficientes para cuantificar la incidencia de la opción política preferida. En consecuencia, esta incidencia se evaluó principalmente de forma cualitativa, teniendo en cuenta todos los datos disponibles, las estimaciones de los expertos y las aportaciones de las partes interesadas. Sobre la base de supuestos razonados se aplicaron algunos enfoques

orientados a la cuantificación.

En concreto, se estima que la opción preferida generaría un aumento del valor de mercado de la IA en la EU-27 de entre 500 millones EUR y 1 100 millones EUR en 2025. Además, un análisis microeconómico basado en los datos de mercado de las aspiradoras robóticas sugiere que la iniciativa generaría un aumento del bienestar total de entre 30,11 y 53,74 millones EUR solo para esta categoría de productos en la EU-27.

¿Cuáles son los costes de la opción preferente (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida evita las lagunas en materia de responsabilidad causadas por las características específicas de la IA. Garantizaría que, en los casos en que las características específicas de la IA no hayan permitido a la víctima probar los hechos necesarios, en lugar de la víctima sea el responsable del daño quien soporte el coste.

Esto está en consonancia con uno de los objetivos fundamentales de la legislación en materia de responsabilidad, a saber, garantizar que una persona que dañe a otra de forma ilegal compense el perjuicio causado a la víctima. También es inherente al objetivo político de la Comisión garantizar que las víctimas de daños causados con la mediación de sistemas de IA tengan el mismo nivel de protección que las víctimas de daños causados por las tecnologías tradicionales. Permite una asignación más eficiente de los costes a la persona que realmente ha causado el daño y es la mejor situada para evitar que se produzcan daños.

Es muy probable que las personas potencialmente responsables (en particular las empresas activas en el mercado de la IA) estén cubiertas por un seguro. Las soluciones en materia de seguros permiten repartir la carga de la responsabilidad entre el conjunto de los asegurados y, de este modo, limitar los costes de los responsables a las primas de seguro anuales. Por lo tanto, los responsables asegurados solo percibirían el coste de indemnización de las víctimas como un aumento marginal de sus primas de seguro.

No fue posible una cuantificación de los costes muy sólida y precisa, ya que la mayor parte de los productos y servicios de vanguardia promovidos por esta iniciativa no se encuentran todavía en el mercado. Sobre la base de los datos disponibles, el análisis de los expertos y los supuestos razonados, se estimó que la opción preferida podría dar lugar a un aumento del importe total de las primas de seguro de responsabilidad civil general pagadas anualmente en la UE de entre 5,35 millones EUR y 16,1 millones EUR.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Al mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior para los productos y servicios basados en la IA, la iniciativa tendría un impacto positivo en la competitividad de las empresas activas en el mercado europeo de la IA. Estas empresas pasarían a ser más competitivas a escala mundial, lo que reforzaría la posición de la UE frente a sus competidores en la carrera mundial de la IA (principalmente los Estados Unidos y China). Dado que la IA es una tecnología facilitadora transversal, estos beneficios no se limitarían a determinados sectores específicos, sino que se harían sentir, aunque en distinta medida, en todos los sectores en los que se desarrolla o utiliza la IA.

Las pymes se beneficiarían en una medida aún mayor que las demás partes interesadas de la reducción de la inseguridad jurídica y la fragmentación, ya que se ven más afectadas por estos problemas con arreglo a las actuales normas de responsabilidad. Esta iniciativa mejoraría las condiciones, en particular para las pymes que deseen introducir productos o servicios basados en IA en otros Estados miembros. Esto resulta crucial, porque el mercado de la IA de la UE es impulsado en gran medida por pymes que desarrollan,

introducen o utilizan tecnologías de IA.

Las pymes también se beneficiarían de esta iniciativa como víctimas de daños causados por la IA, ya que podrían beneficiarse del aligeramiento de la carga de la prueba para reclamar indemnizaciones.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

No se esperan repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales.

Las medidas previstas para aligerar la carga de la prueba de las víctimas podrían integrarse sin problemas en los marcos procesales y de responsabilidad civil vigentes de los Estados miembros.

Los Estados miembros tendrán que informar sobre la ejecución de la iniciativa y facilitar determinada información para la revisión específica de la Comisión. Sin embargo, estos requisitos de información se limitarán a la información disponible a través de las bases de datos existentes de los Estados miembros y a la información comunicada en virtud de otros instrumentos jurídicos (por ejemplo, la Ley de IA o la Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles), lo que logrará sinergias y garantizará la coherencia de las futuras medidas políticas en los diversos ámbitos políticos.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Derechos fundamentales: La iniciativa contribuirá a apoyar la aplicación privada efectiva de los derechos fundamentales y a preservar el derecho a la tutela judicial efectiva cuando se hayan materializado los riesgos para los derechos fundamentales de la IA (por ejemplo, la discriminación).

Dimensión internacional: Al proponer un enfoque equilibrado en relación con la responsabilidad por los daños causados por la IA, la UE tiene la oportunidad de establecer un estándar de referencia mundial y de promover su enfoque como solución global, lo que en última instancia generaría una ventaja competitiva para la IA «made in Europe».

¿Proporcionalidad?

La opción preferida está concebida para preparar el terreno al desarrollo y el uso de la IA, al tiempo que se alcanza el objetivo principal de promover su introducción generalizada en la UE.

Sin embargo, esta opción no irá más allá de lo necesario. En primer lugar, la intervención de la UE es específica porque solo aligerará la carga de la prueba para las víctimas. Solo armonizará aquellos elementos de la responsabilidad respecto de los cuales la IA pueda plantear problemas, dejando otros elementos como la determinación de la culpa y la causalidad a las legislaciones nacionales vigentes.

En segundo lugar, la opción preferida aplaza la evaluación de la necesidad de armonizar la responsabilidad objetiva a una fase posterior en la que se pueda recopilar más información sobre la IA y sus usos (véase más adelante).

En tercer lugar, la opción preferida propondrá un enfoque de armonización mínima. Aunque la armonización mínima no crea unas condiciones de competencia totalmente equitativas, garantiza que las nuevas normas puedan integrarse sin fricciones en el marco jurídico vigente en materia de responsabilidad civil de cada Estado miembro.

Así pues, los Estados miembros podrán integrar las intervenciones específicas de la UE de la opción preferida en su legislación nacional, la iniciativa aumentará, en toda la UE, la seguridad jurídica, evitará una mayor fragmentación jurídica y garantizará una protección eficaz de las víctimas comparable al nivel

de protección ofrecido para los daños de otros tipos.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La opción política preferida tiene un enfoque por fases: en primer lugar, introducir medidas para aligerar la carga de la prueba soportada por la víctima y, a continuación, en virtud de una cláusula de revisión, evaluar la situación cinco años después. Este proceso permitirá a la Comisión evaluar, a la luz de la evolución de la tecnología y sus usos, si, además de las medidas que aligeran la carga de la prueba, también son necesarias la armonización de la responsabilidad objetiva y el seguro obligatorio.