



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 18.8.2022
COM(2022) 414 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones en nombre de la Unión Europea con vistas a un Convenio del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTEXTO DE LA PROPUESTA

La inteligencia artificial (IA) ofrece grandes oportunidades para la sociedad, el medio ambiente y la economía. Al mismo tiempo, dependiendo de las circunstancias relativas a su aplicación y uso específicos, algunas formas de IA pueden causar daños materiales o inmateriales y generar riesgos para los intereses públicos y los derechos y libertades fundamentales de las personas. Por lo tanto, para hacer frente a estos retos y aprovechar el potencial de la IA, es crucial disponer de un marco jurídico coherente aplicable a la IA que proteja dichos intereses públicos y derechos fundamentales, al tiempo que fomenta la confianza y la innovación.

En abril de 2021, la Comisión Europea propuso un Reglamento global en materia de IA que armonizaría las normas aplicables a los sistemas de IA en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea¹. El Parlamento Europeo y el Consejo están negociando actualmente la propuesta con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Varias organizaciones internacionales, incluido el Consejo de Europa, también han intensificado sus esfuerzos en este ámbito, reconociendo el carácter transfronterizo de la IA y la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente a los retos comunes.

Hacia un Convenio del Consejo de Europa en materia de inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho

El 11 de septiembre de 2019, el Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió crear un Comité *ad hoc* sobre Inteligencia Artificial (CAHAI)². Su función consistía en examinar la viabilidad y los posibles elementos de un marco jurídico sobre el desarrollo, el diseño y la aplicación de la IA, teniendo en cuenta al mismo tiempo las normas del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, así como los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes vigentes³. La labor del CAHAI se basó en un estudio de viabilidad⁴ y en una consulta con múltiples partes interesadas llevada a cabo en la primavera de 2021⁵. El 3 de diciembre de 2021, el CAHAI finalizó su tarea, y en el documento final se señalaban los posibles elementos de dicho marco jurídico⁶. Según el documento, para el desarrollo, el diseño y la aplicación de los sistemas de IA es necesario un instrumento jurídico que plasme los principios fundamentales de protección de la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. El instrumento debe prever el establecimiento de una metodología para la clasificación del riesgo de los sistemas de IA que

¹ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS ARMONIZADAS EN MATERIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL) Y SE MODIFICAN DETERMINADOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN [COM(2021) 206 final].

² [1 353.^a reunión del Comité de Ministros, Decisión CM/Del/Dec\(2019\)1353/1.5, 11 de septiembre de 2019](#)

³ [Comité de Ministros, mandato del CAHAI \[extracto del documento CM\(2019\)131\]](#)

⁴ [Comité *ad hoc* sobre Inteligencia Artificial, Estudio de viabilidad, CAHAI\(2020\)23, 17 de diciembre de 2020](#)

⁵ [Comité *ad hoc* sobre Inteligencia Artificial, Análisis de la consulta con múltiples partes interesadas, CAHAI\(2021\)07, 23 de junio de 2021](#)

⁶ [Comité *ad hoc* sobre Inteligencia Artificial – Posibles elementos de un marco jurídico en materia de inteligencia artificial, basado en las normas del Consejo de Europa sobre derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, CAHAI\(2021\)09rev, 3 de diciembre de 2021](#)

incluya las categorías de «riesgo bajo», «riesgo elevado» y «riesgo inaceptable». Deben prohibirse las aplicaciones de la IA que presenten riesgos «inaceptables»⁷. A fin de evitar sesgos injustificados, debe incluirse una disposición que asegure la igualdad de trato y la no discriminación. Las garantías jurídicas deben asegurar al menos el derecho a la tutela judicial efectiva ante una autoridad nacional, el derecho a ser informado sobre la aplicación de un sistema de IA en un proceso de toma de decisiones, el derecho a elegir la interacción con un ser humano y el derecho a saber que se está interactuando con un sistema de IA. Sin embargo, algunas cuestiones específicas como la manipulación de contenidos (ultrafalsificaciones) deben abordarse en otros instrumentos sectoriales. Debe estudiarse la posibilidad de exigir el establecimiento de mecanismos de cumplimiento y de autoridades nacionales de supervisión. El instrumento jurídico podría complementarse con un modelo de evaluación de impacto no vinculante.

Para suceder al CAHAI, se ha creado el Comité sobre Inteligencia Artificial (CAI) para el período 2022-2024. En su mandato⁸ se le encomienda la puesta en marcha de un proceso de negociación internacional para establecer un marco jurídico para el desarrollo, el diseño y la aplicación de la IA. El marco debe basarse en las normas del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho y tener un efecto favorecedor de la innovación. El marco se redactará hasta el 15 de noviembre de 2023 y se finalizará en el momento en que se liquide el CAI en 2024. En cumplimiento de su mandato, el CAI debe coordinar su trabajo con otros comités intergubernamentales y entidades del Consejo de Europa, fundamentar su trabajo en datos empíricos concluyentes y en un proceso de consulta inclusivo, también con socios internacionales y supranacionales, y tener en cuenta el documento final del CAHAI.

Entre los días 4 y 6 de abril de 2022, la CAI celebró su reunión inaugural, en la que fueron elegidos el presidente, el vicepresidente y una mesa. El 30 de junio de 2022, el Comité de Ministros del Consejo de Europa encargó al CAI que «procediera rápidamente a la elaboración de un **instrumento jurídicamente vinculante de carácter transversal («convenio»/«convenio marco») sobre inteligencia artificial** basado en las normas del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, en consonancia con su mandato, que se centrara en principios comunes generales, propiciase la innovación y estuviese abierto a la participación de terceros Estados, teniendo en cuenta al mismo tiempo otros marcos jurídicos internacionales pertinentes, vigentes o en fase de desarrollo»⁹.

Posteriormente, el presidente del CAI distribuyó un «borrador preliminar» del futuro Convenio (marco) que establece principios y normas fundamentales destinados a garantizar que el diseño, el desarrollo y la aplicación de sistemas de IA sean compatibles con el respeto de los derechos humanos, el funcionamiento democrático y el respeto del Estado de Derecho. El futuro Convenio (marco) deberá aplicarse en las respectivas jurisdicciones de las Partes. En el ámbito de aplicación se incluyen los proveedores y usuarios de sistemas de IA tanto públicos como privados, pero no se incluyen los sistemas de IA relacionados con la defensa nacional. En el borrador preliminar se propone incluir las siguientes disposiciones:

- el objeto y el ámbito de aplicación del Convenio (marco);

⁷ En este contexto, el CAHAI advierte sobre los sistemas de IA que dan lugar a sistemas de vigilancia masiva y los sistemas de IA utilizados con fines de puntuación social para determinar el acceso a servicios esenciales.

⁸ [Comité de Ministros, mandato del CAI \[extracto del documento CM\(2021\)131\]](#)

⁹ [Comité de Ministros, Decisión relativa a los trabajos del CAI en la 132.ª sesión del Comité de Ministros – Seguimiento CM/Del/Dec\(2022\)1438/10.4, 30 de junio de 2022.](#)

- definiciones de sistema de IA, ciclo de vida, proveedor, usuario y «sujeto de IA»;
- determinados principios fundamentales, incluidas las garantías procedimentales y los derechos de los sujetos de IA que se aplicarían a todos los sistemas de IA, independientemente de su nivel de riesgo;
- medidas adicionales para el sector público, así como los sistemas de IA que planteen niveles de riesgo «inaceptables» y «significativos», determinados sobre la base de una metodología de evaluación de riesgos e impacto (que se establecerá más adelante en un anexo del Convenio);
- un mecanismo de seguimiento y cooperación entre las partes;
- disposiciones finales, que incluyan la posibilidad de que los Estados miembros de la UE apliquen el Derecho de la UE en sus relaciones mutuas en las materias cubiertas por el Convenio y la posibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio.

El borrador preliminar se debatirá en las sesiones plenarias del CAI en Estrasburgo, previstas para los días 21 a 23 de septiembre y 23 a 25 de noviembre de 2022. También están previstas cuatro reuniones en 2023 y una en 2024.

• **Razones y objetivos de la propuesta**

La presente Recomendación de Decisión se presenta al Consejo de conformidad con el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Decisión autorizaría la apertura de negociaciones en nombre de la Unión para un futuro Convenio del Consejo de Europa sobre IA, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, y serviría para adoptar directrices de negociación y designar a la Comisión como negociadora de la Unión.

El artículo 3, apartado 2, del TFUE, establece que la Unión dispone de competencia exclusiva «para la celebración de un acuerdo internacional [...] en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Un acuerdo internacional puede afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas cuando el ámbito del acuerdo se solapa con la legislación de la Unión o está regulado en gran medida por el Derecho de la Unión¹⁰.

A este respecto, el Derecho de la Unión establece un conjunto completo de normas comunes del mercado único aplicables a los productos¹¹ y servicios¹² para los que pueden utilizarse

¹⁰ P.ej. asunto C-114/12, *Comisión/Consejo (Derechos de los organismos de radiodifusión afines a los derechos de autor)*, ECLI:EU:C:2014:2151, apartados 68-69; dictamen 1/13 *Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya*, EU:C:2014:2303, apartados 71-74; asunto C-66/13, *Green Network*, ECLI:EU:C:2014:2399, apartados 27-33; dictamen 3/15, *Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*, ECLI:EU:C:2017:114, apartados 105 a 108.

¹¹ P.ej. la Directiva 2001/95/CE relativa a la seguridad general de los productos (DO L 11 de 15.1.2002, pp. 4-17); la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO L 210 de 7.8.1985, pp. 29-33); la legislación sectorial específica en materia de seguridad de los productos, como la Directiva 2006/42/CE, relativa a las máquinas (DO L 157 de 9.6.2006, pp. 24-86); la Directiva 2014/53/UE, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos (DO L 153 de 22.5.2014, pp. 62-106); la Directiva 2009/48/CE sobre la seguridad de los juguetes (DO L 170 de 30.6.2009, pp. 1-37); el Reglamento (UE) 2017/745, sobre los productos sanitarios (DO L 117 de 5.5.2017, p. 1); o el Reglamento (UE) 2019/2144 relativo a los

sistemas de IA. Además, el desarrollo y uso de determinados sistemas de IA puede afectar al ejercicio de derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹³ y en el Derecho derivado de la UE, entre los que cabe citar, por ejemplo, el derecho a la integridad física y psíquica¹⁴, la protección de los datos personales¹⁵, la privacidad¹⁶, la no discriminación¹⁷, la libertad de expresión e información¹⁸, la presunción de inocencia¹⁹ y el derecho a un juicio justo y a la tutela judicial efectiva²⁰. Este desarrollo y

requisitos de homologación de tipo de los vehículos de motor y de sus remolques, así como de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a esos vehículos, en lo que respecta a su seguridad general y a la protección de los ocupantes de los vehículos y de los usuarios vulnerables de la vía pública (DO L 325 de 16.12.2019, p. 1).

¹² P.ej. la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior; la legislación sobre servicios en sectores específicos, como la Directiva 2000/31/CE, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico (DO L 178 de 17.7.2000, pp. 1-16); la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo (DO L 133 de 22.5.2008, pp. 66-92); la Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2016, sobre la distribución de seguros (versión refundida) (DO L 26 de 2.2.2016, pp. 19-59); o la Directiva (UE) 2018/1808, de servicios de comunicación audiovisual (DO L 303 de 28.11.2018, pp. 69-92).

¹³ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, pp. 391-407).

¹⁴ P.ej. el Reglamento (UE) n.º 536/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano, y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 158 de 27.5.2014, pp. 1-76).

¹⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 1-88); Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 89-131).

¹⁶ P.ej. la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO L 201 de 31.7.2002, pp. 37-47).

¹⁷ P.ej. la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, pp. 22-26); la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, pp. 16-22); la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DO L 204 de 26.7.2006, pp. 23-36); o la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373 de 21.12.2004, pp. 37-43).

¹⁸ P.ej. la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado, (PE/33/2018/REV/1, DO L 303 de 28.11.2018, pp. 69-92).

¹⁹ P.ej. la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio (DO L 65 de 11.3.2016, pp. 1-11).

²⁰ P.ej. la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (DO L 315 de 14.11.2012, pp. 57-73); el Reglamento (UE) 2020/1783 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de

uso también pueden afectar a los valores en los que se fundamenta la Unión, como la dignidad humana, la democracia y el Estado de Derecho²¹.

Además, para determinar si una materia está regulada en gran medida por el Derecho de la Unión Europea, es preciso tener en cuenta no solo el Derecho de la Unión en la materia en su estado actual, sino también su futuro desarrollo, en la medida en que sea previsible en el momento del análisis²². El ámbito cubierto por el futuro Convenio del Consejo de Europa sobre IA es directamente pertinente para esta evolución futura previsible, teniendo en cuenta la propuesta de la Comisión de un Reglamento en materia de IA («Ley de IA»)²³ presentada en abril de 2021 y que está siendo negociada actualmente por el Parlamento Europeo y el Consejo.

Las negociaciones del futuro Convenio (marco) del Consejo de Europa sobre IA están relacionadas con materias de competencia de la Unión y existe un solapamiento muy significativo entre el borrador preliminar del Convenio y la Ley de IA propuesta en cuanto a su ámbito de aplicación, su naturaleza y su contenido. En vista de ello, es importante que las negociaciones se lleven a cabo en nombre de la Unión de manera que se garantice que la coherencia y la uniformidad de las normas de la UE en materia de IA y el correcto funcionamiento del sistema que establezcan no se vean socavados y que el futuro Convenio del Consejo de Europa sea plenamente coherente con la legislación vigente y futura de la UE en la materia.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El 21 de abril de 2021, la Comisión propuso un Reglamento por el que se establecen normas armonizadas sobre la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión. La propuesta tiene el doble objetivo de crear un mercado único para promover el desarrollo y la implantación de la IA, abordando al mismo tiempo los riesgos para la seguridad, la salud y los derechos fundamentales. La propuesta tiene un carácter horizontal y resulta aplicable a los proveedores y usuarios de sistemas de IA, con independencia de que se trate de entidades públicas o privadas. Quedan excluidos del ámbito de aplicación los sistemas de IA desarrollados o utilizados exclusivamente con fines militares.

La propuesta establece requisitos y obligaciones proporcionados limitados al mínimo necesario para hacer frente a los riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, sin obstaculizar el desarrollo tecnológico de la IA ni aumentar desproporcionadamente las cargas financieras y administrativas para los operadores. A tal

los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil (obtención de pruebas) (versión refundida) (DO L 405 de 2.12.2020, pp. 1-39); o la Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad (DO L 294 de 6.11.2013).

²¹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (DO C 202 de 7.6.2016).

²² P.ej. dictamen 1/03, *Nuevo Convenio de Lugano*, ECLI:EU:C:2004:490, apartado 126; asunto C-114/12, *Comisión/Consejo (Derechos de los organismos de radiodifusión afines a los derechos de autor)*, ECLI:EU:C:2014:2151, apartado 70; asunto C-66/13, *Green Network*, ECLI:EU:C:2014:2399, apartados 61-64.

²³ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS ARMONIZADAS EN MATERIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL) Y SE MODIFICAN DETERMINADOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN [COM(2021) 206 final].

efecto, sigue un enfoque basado en los riesgos que clasifica los sistemas de IA en diferentes categorías de riesgo: «inaceptable», «alto», «relacionado con la transparencia» y «bajo» o «mínimo».

- Se propone prohibir los sistemas de IA que se considere que son incompatibles con los valores de la UE y que representan una clara amenaza para la seguridad, los medios de subsistencia o los derechos de las personas, suponiendo un «riesgo inaceptable» (por ejemplo, la puntuación social por parte de las autoridades públicas, las prácticas de manipulación mediante IA dañinas o la identificación biométrica remota en tiempo real con fines policiales en espacios públicos, con algunas excepciones limitadas).
- Los sistemas de IA de «alto riesgo» que planteen riesgos significativos para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales deben someterse a comprobaciones de conformidad y cumplir determinados requisitos obligatorios (por ejemplo, en relación con la gestión de riesgos, la calidad de los datos, la documentación, la transparencia, la vigilancia humana, la precisión o la ciberseguridad) antes de poder comercializarse o utilizarse en la Unión. También se imponen a los proveedores y usuarios obligaciones de seguimiento y vigilancia proporcionadas y eficaces, definiendo claramente sus funciones y responsabilidades a lo largo de toda la cadena de valor sin afectar a otras obligaciones en virtud de la legislación sectorial.
- En el caso de los sistemas de IA que plantean un «riesgo relacionado con la transparencia», se debe informar a las personas cuando interactúan con dichos sistemas o se ven expuestas a ellos (por ejemplo, robots conversacionales — *chatbots*—, sistemas de reconocimiento de emociones y de categorización biométrica, ultrafalsificaciones).
- Todos los demás sistemas que plantean un riesgo «mínimo» o «bajo» para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales están permitidos sin más restricciones, pero los proveedores pueden optar por cumplir códigos de conducta voluntarios.

La propuesta está siendo debatida por el Consejo y el Parlamento Europeo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

Las negociaciones del futuro Convenio del Consejo de Europa sobre IA, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho deben garantizar que las disposiciones que se acuerden sean compatibles con el Derecho de la UE y con las obligaciones de los Estados miembros en virtud del mismo, teniendo en cuenta su desarrollo futuro y la propuesta de Ley de IA. También será necesario garantizar que el Convenio del Consejo de Europa incluya una cláusula de desconexión que permita a los Estados miembros de la UE que se conviertan en Partes en el Convenio regular las relaciones entre ellos con arreglo al Derecho de la UE. Entre los Estados miembros de la UE debe prevalecer la Ley de IA propuesta, tal y como evolucione en el procedimiento legislativo y en las negociaciones de los legisladores y, en última instancia, en su forma definitiva (tras la adopción). La Unión Europea también debe poder adherirse al Convenio como Parte.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La Recomendación es pertinente para otras iniciativas de la Comisión, en curso o previstas, destinadas a abordar los problemas que plantea el desarrollo y la utilización de sistemas de IA

que se señalan en el Libro Blanco sobre la IA²⁴. Estas otras iniciativas prevén la revisión de la legislación sectorial sobre productos (por ejemplo, la Directiva sobre máquinas²⁵ y la Directiva relativa a la seguridad general de los productos²⁶) y las próximas iniciativas que abordan cuestiones de responsabilidad relacionadas con las nuevas tecnologías, incluidos los sistemas de IA.

La Recomendación también es coherente con la estrategia digital general de la Comisión destinada a promover la tecnología al servicio de las personas, uno de los tres objetivos clave de la visión política expuesta en la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa»²⁷. Su objetivo es garantizar que la IA se desarrolle respetando los derechos humanos y ganando la confianza de las personas, logrando una Europa adaptada a la era digital y convirtiendo los próximos diez años en la Década Digital²⁸.

La Recomendación propuesta también refuerza significativamente el papel de la Unión en la configuración de las normas y estándares mundiales y en la promoción de una IA fiable que sea coherente con los valores e intereses de la Unión. Proporciona a la Unión una base sólida para reforzar la diplomacia digital de la UE²⁹ y para negociar, con otros países europeos y no europeos, el primer acuerdo internacional jurídicamente vinculante sobre IA, basado en valores y principios compartidos.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

El artículo 218, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la Comisión debe presentar recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y designará al negociador de la Unión. De conformidad con el artículo 218, apartado 4, del TFUE, el Consejo puede dictar directrices al negociador.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

La propuesta de Ley de IA establece normas armonizadas aplicables a los sistemas de IA en la Unión, impidiendo así que los Estados miembros impongan más restricciones, a menos que el acto lo autorice explícitamente. Con arreglo al artículo 3, apartado 2, del TFUE, la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de acuerdos internacionales [...] en la medida en que puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. Por consiguiente, para todas las cuestiones relacionadas con el diseño, el desarrollo y la aplicación de sistemas de IA, reguladas en gran medida por el Derecho de la UE o por regular como consecuencia de la evolución futura previsible del Derecho de la Unión y, en particular, la

²⁴ Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza [COM(2020) 65 final].

²⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las máquinas y sus partes y accesorios [COM(2021) 202 final].

²⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2021) 346 final].

²⁷ Comunicación de la Comisión «Configurar el futuro digital de Europa» [COM(2020) 67 final].

²⁸ Comunicación de la Comisión [«Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital»](#) [COM(2021) 118 final].

²⁹ Véanse también en este sentido las Conclusiones del Consejo de 18 de julio de 2022 sobre la diplomacia digital de la UE, 11406/22.

Ley de IA propuesta, la Unión debe tener competencia para negociar el futuro Convenio del Consejo de Europa sobre IA.

- **Proporcionalidad**

Esta iniciativa no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos políticos en cuestión.

- **Elección del instrumento**

El instrumento elegido es una recomendación de Decisión del Consejo, tal como se establece en el artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede

- **Consultas con las partes interesadas**

No procede

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La Comisión ha tenido en cuenta las opiniones expresadas por los expertos de los Estados miembros durante los debates en el grupo de trabajo pertinente del Consejo en la preparación de las negociaciones.

- **Evaluación de impacto**

No procede

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede

- **Derechos fundamentales**

La propuesta de Ley de IA y el Convenio del Consejo de Europa en cuestión tienen por objeto minimizar los riesgos y garantizar un elevado nivel de protección de los derechos fundamentales que, en determinadas circunstancias, podrían verse afectados negativamente por el desarrollo y la utilización de la IA, reconociendo al mismo tiempo el potencial de la IA para proteger y facilitar el ejercicio de esos derechos en el entorno digital, mejorar el bienestar social y medioambiental y promover el progreso tecnológico.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

No se prevé que la propuesta tenga repercusiones presupuestarias para el presupuesto de la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Se espera que el proceso de negociación dure hasta 2024, y una vez finalizado podrá firmarse y celebrarse el Convenio.

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones en nombre de la Unión Europea con vistas a un Convenio del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) En 2021, el Comité de Ministros del Consejo de Europa creó un Comité sobre Inteligencia Artificial (CAI) para el período 2022-2024, encargado de poner en marcha un proceso de negociación internacional para establecer un marco jurídico para el desarrollo, el diseño y la aplicación de la inteligencia artificial (IA) basado en las normas del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho que favorezca la innovación³⁰.
- (2) El 30 de junio de 2022, el Comité de Ministros del Consejo de Europa encargó al Comité sobre Inteligencia Artificial que procediera rápidamente a la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante de carácter transversal («convenio»/«convenio marco») sobre inteligencia artificial basado en las normas del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, en consonancia con su mandato, que se centrara en principios comunes generales, propiciara la innovación y estuviera abierto a la participación de terceros Estados, teniendo en cuenta al mismo tiempo otros marcos jurídicos internacionales pertinentes, vigentes o en fase de desarrollo³¹.
- (3) Posteriormente, el presidente del Comité sobre Inteligencia Artificial propuso un borrador preliminar del Convenio (marco) que se aplicaría al diseño, al desarrollo y a la aplicación de los sistemas de IA. El borrador preliminar comprende: disposiciones sobre la finalidad y el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones, los principios fundamentales, incluidas las garantías procedimentales y los derechos aplicables a todos los sistemas de IA, independientemente de su nivel de riesgo, medidas adicionales para los sistemas de IA del sector público y para los sistemas de IA que planteen niveles de riesgo «inaceptables» y «significativos», un mecanismo de seguimiento y cooperación; las disposiciones finales, que prevén la posibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio; y un anexo, en fase de elaboración, sobre una metodología para la evaluación de riesgos e impacto de los sistemas de IA.

³⁰ [Comité de Ministros, mandato del CAI \[extracto del documento CM\(2021\)131\]](#)

³¹ [Comité de Ministros, Decisión relativa a los trabajos del CAI en la 132.ª sesión del Comité de Ministros – Seguimiento CM/Del/Dec\(2022\)1438/10.4, 30 de junio de 2022](#)

- (4) La Unión ha adoptado normas comunes que se verán afectadas por los elementos que se están considerando para el Convenio del Consejo de Europa. Entre ellas se incluyen, en particular, un conjunto completo de normas en el ámbito del mercado único aplicables a los productos³² y servicios³³ para los que pueden utilizarse sistemas de IA, así como normas sobre la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE³⁴ y desarrollados en el Derecho derivado de la Unión³⁵, teniendo en cuenta que es probable que esos derechos se vean afectados en determinadas circunstancias por el desarrollo y el uso de determinados sistemas de IA.
- (5) Además, el 21 de abril de 2021, la Comisión presentó una propuesta legislativa de Reglamento por el que se establecen normas armonizadas en materia de IA³⁶, que está siendo negociada actualmente por el Parlamento Europeo y el Consejo. El Convenio del Consejo de Europa previsto se solapa en gran medida con la propuesta legislativa en su ámbito de aplicación, ya que ambos instrumentos tienen por objeto establecer

³² P.ej. la Directiva 2001/95/CE relativa a la seguridad general de los productos (DO L 11 de 15.1.2002, pp. 4-17); la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO L 210 de 7.8.1985, pp. 29-33); la legislación sectorial específica en materia de seguridad de los productos, como la Directiva 2006/42/CE, relativa a las máquinas (DO L 157 de 9.6.2006, pp. 24-86); la Directiva 2014/53/UE, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos (DO L 153 de 22.5.2014, pp. 62-106); la Directiva 2009/48/CE sobre la seguridad de los juguetes (DO L 170 de 30.6.2009, pp. 1-37); el Reglamento (UE) 2017/745, sobre los productos sanitarios (DO L 117 de 5.5.2017, p. 1); o el Reglamento (UE) 2019/2144 relativo a los requisitos de homologación de tipo de los vehículos de motor y de sus remolques, así como de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a esos vehículos, en lo que respecta a su seguridad general y a la protección de los ocupantes de los vehículos y de los usuarios vulnerables de la vía pública (DO L 325 de 16.12.2019, p. 1).

³³ P.ej. la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior; la legislación sobre servicios en sectores específicos, como la Directiva 2000/31/CE, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico (DO L 178 de 17.7.2000, pp. 1-16); Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo (DO L 133 de 22.5.2008, pp. 66-92).

³⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, pp. 391-407).

³⁵ P.ej. el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 1-88); la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 89-131); la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO L 201 de 31.7.2002, pp. 37-47); la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, pp. 22-26); o la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, pp. 16-22).

³⁶ Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS ARMONIZADAS EN MATERIA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL) Y SE MODIFICAN DETERMINADOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN [COM(2021) 206 final].

normas aplicables al diseño, al desarrollo y a la aplicación de sistemas de IA proporcionados y utilizados por entidades públicas o privadas.

- (6) Por consiguiente, la celebración del Convenio del Consejo de Europa en cuestión puede afectar a las normas comunes de la Unión vigentes y futuras o alterar su ámbito de aplicación en el sentido del artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (7) A fin de proteger la integridad del Derecho de la Unión y garantizar la coherencia de las normas del Derecho internacional y del Derecho de la Unión, es necesario autorizar a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión, el Convenio del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho.
- (8) El Supervisor Europeo de Protección de Datos, al que se consultó de conformidad con el artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, emitió su dictamen el ...

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión, el Convenio (marco) del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el [nombre del comité especial, que insertará el Consejo].

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente