



INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Modificaciones prioritarias para proteger a
las personas consumidoras



Funded by the
European Union

Esta publicación forma parte de una actividad que ha recibido financiación del Programa de la Unión Europea para los Consumidores (2020-2025) bajo una subvención de funcionamiento. El contenido de esta publicación representa únicamente las opiniones del autor bajo su exclusiva responsabilidad. La Comisión Europea no asume responsabilidad alguna por el uso que pueda hacerse de la información contenida en él.



Mejoras prioritarias en la propuesta de regulación de la IA¹

1. Principios y derechos horizontales de IA para las personas consumidoras

El alcance de la propuesta se enfoca principalmente en los sistemas de IA de alto riesgo. Como consecuencia, muchas aplicaciones que los consumidores utilizan o utilizarán en un futuro cercano (por ejemplo, asistentes virtuales o sistemas de recomendación de contenido que seleccionan lo que las personas ven en sus redes sociales) no se encontrarán debidamente reguladas, en tanto no se enmarcan dentro de la categoría de “alto riesgo”.

Sin embargo, lo cierto es que el hecho de que no sea una IA de alto riesgo no significa que no conlleve riesgos. A pesar de que se les podrá aplicar otro tipo de normas, como el Reglamento General de Protección de Datos o la Directiva sobre Prácticas Comerciales Desleales, quedarán muchas lagunas regulatorias.

Los principios horizontales deben traducirse en derechos exigibles para las personas y obligaciones para los usuarios comerciales y proveedores de sistemas de IA.

1.1. Transparencia, explicación y objeción

Se entiende necesario que el Reglamento:

Incluya un principio general que requiera que todos los sistemas de IA sean utilizados de forma transparente en relación con sus ciudadanos y consumidores;

Permita a los consumidores tener el derecho a recibir una explicación acerca de los procesos de toma de decisiones que utilizan IA que puedan afectarlos individualmente;

Otorgue a los consumidores el derecho a impugnar las decisiones algorítmicas y solicitar la intervención de una persona humana siempre que una decisión pueda tener un impacto significativo sobre ellos.

¹ Fuentes: BEUC. 2021. [Regulating AI to protect the consumer](#); BEUC. 2022. [Letter to European Parliament Committees -IMCO - LIBE](#)

1.2. Rendición de cuentas y control

Además, se entiende necesario que el Reglamento:

Incluya una obligación para todos los proveedores de IA de controlar regularmente el funcionamiento de su sistema de IA, y evalúe si respeta las obligaciones y derechos establecidos en la propia regulación. Tal control debería involucrar a personas humanas siempre;

Incluya un principio general de rendición de cuentas que establezca claramente que las entidades que desarrollan y utilizan sistemas de IA son responsables y deben poder demostrar el cumplimiento de las normas.

1.3 Equidad

También es necesario que el Reglamento incluya un principio general de que todos los sistemas y prácticas de IA deben ser justos para los individuos y para la sociedad.

1.4. No discriminación

El Reglamento debería imponer a todos los proveedores de IA y usuarios comerciales una obligación general de no discriminación. Esto debería incluir una prohibición de los sistemas de IA que puedan llevar a la discriminación sobre la base de las características enumeradas en el art. 21 de la Carta, datos biométricos u otros, así como también la discriminación injusta sobre la base de factores económicos.

1.5. Seguridad y protección

El Reglamento debería incluir un principio general que requiera que todos los productos y servicios alimentados por IA sean seguros a lo largo de todo su ciclo de vida (seguridad por diseño y por defecto).

1.6. Acceso a la justicia y derecho a reparación, incluida la reparación colectiva

Se entiende necesario que la propuesta incluya:

El derecho de los consumidores a presentar reclamaciones ante autoridades nacionales o entablar acciones legales en la justicia cuando un sistema o una práctica de IA que los afecta;

Una obligación a las compañías de establecer un mecanismo de reclamaciones para los consumidores. Además, deben estar obligadas a reaccionar ante esas reclamaciones en un plazo corto;

Un artículo que permita que las organizaciones de consumidores u organizaciones de la sociedad civil puedan representar a consumidores individuales en el ejercicio de sus derechos bajo esta regulación. Además, deberían poder actuar en nombre del “interés general” (por ejemplo, presentar reclamaciones sin mandato de individuo cuando un sistema o práctica de IA se encuentre incumplimiento el Reglamento);

Una previsión que agregue al Reglamento en el Anexo de la Directiva sobre acciones de representación colectiva (RAD, por sus siglas en inglés), para que se puedan iniciar acciones colectivas de resarcimiento o solicitud de medidas cautelares en caso de IA que se encuentre en incumplimiento.

1.7. Fiabilidad y resistencia

Se entiende necesario que el Reglamento incluya un principio general relativo a que el funcionamiento de los sistemas de IA sea confiable, preciso y resistente durante todo el ciclo de vida del producto.

2. Listado de prácticas prohibidas (art. 5)

El art. 5 establece un listado de prácticas prohibidas en la UE. Sin embargo, se entienden necesarias ciertas mejoras con el fin de tomar en consideración los intereses de los consumidores y asegurar una amplia y clara aplicación de las prohibiciones.

2.1. Técnicas subliminales que causan distorsión y daño del comportamiento – art. 5 (1) a)

Se entiende necesario:

Que el art. 5 (1) a) se expanda para incluir las prácticas de IA que manipulan de manera tal que puedan causar daños económicos. De lo contrario, un sistema de IA utilizado por una compañía eléctrica para aumentar los precios a aquellos con menos probabilidades de cambiar el servicio quedaría fuera de la prohibición;

Que el art. 5 (1) incluya la IA cuyo “propósito específico” o su “uso indebido razonablemente previsible” pueda manipular a una persona y provocar daños físicos, psicológicos o económicos. También debería incluir el “uso potencial” o el “uso previsible” y aplicarse independientemente de la clasificación de riesgo del sistema de IA;

Que el criterio “subliminal” del art. 5(1) a) sea eliminado, en tanto es vago e innecesario;

Establecer una amplia inversión de la carga de la prueba, de manera que la responsabilidad de demostrar el cumplimiento recaiga en la entidad detrás del sistema de IA. Esta recomendación se debe aplicar a todas las prácticas prohibidas;

Que el daño social causado por una práctica de IA sea incluido (por ejemplo, los sistemas de IA pueden manipular a alguien de manera tal que tenga impacto en el funcionamiento de la democracia o del Estado de Derecho).

2.2. Grupos vulnerables - art. 5 (1) b)

Se entiende necesario:

Que el art. 5(1)b) aplique también a la IA utilizada para explotar otras vulnerabilidades, además de las que se encuentran relacionadas con menores o personas con diversidad funcional (física o mental). Por ejemplo, debería proteger a los consumidores que se encuentran en posición de vulnerabilidad por el uso de perfiles de persuasión o prácticas de personalización (asimetría digital) o por vulnerabilidades temporales, como el duelo, la tristeza, la angustia emocional, etc.

Que el art. 5(1)b) incluya la IA cuyo “propósito específico” o su “uso indebido razonablemente previsible” pueda manipular a una persona y provocar daños físicos, psicológicos o económicos. También debería incluir el “uso potencial” o el “uso previsible” y aplicarse independientemente de la clasificación de riesgo del sistema de IA.

2.3. Especial consideración a menores y jóvenes

Consideramos necesario realizar una especial mención a la situación de los menores y jóvenes, en atención al impacto que tienen sobre ellos los sistemas de IA. Tanto generación Z como la *Alpha* han nacido ya con la IA como una de las herramientas que se encuentra presente en su día a día. Si bien la IA puede tener muchos beneficios para ellos, también conlleva la existencia de numerosos riesgos. Por ejemplo, la IA puede cambiar el modo en que los jóvenes se comunican o se relacionan entre sí.

Al respecto, se ha puesto de resalto cómo el diseño persuasivo y las estrategias desplegadas para maximizar la colección de datos personales, impactan en la vida social, mental y en el desarrollo físico de los niños. Tales impactos incluyen la ansiedad personal, la agresión social, las relaciones despojadas, la privación del sueño, así como también influyen en la educación, la salud y el bienestar². Por ello, se considera que, por ejemplo, es necesario educar a los menores y jóvenes para

² 5Rights. 2018. [Disrupted Childhood: The cost of Persuasive design](#)

que resguarden sus datos personales, a fin de evitar que en un futuro se les dificulte el acceso al trabajo, a un nivel alto de educación o, incluso, a un crédito.

En ese sentido, se recuerda que los menores poseen derechos específicos establecidos en el artículo 24 de la Carta de la UE y en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. De los mismos se desprende la necesidad de atender a la situación de vulnerabilidad de los menores, y de brindarles especial protección y asistencia para su bienestar.

De esta manera, consideramos que resulta insuficiente únicamente prohibir aquellos sistemas de IA “destinados” a alterar la conducta humana, como aquellas prácticas que se aprovechan de las vulnerabilidades de grupos vulnerables concretos, como los menores, para alterar de manera sustancial su comportamiento de un modo que es probable que les provoque perjuicios físicos o psicológicos a ellos o a otras personas.

Se observa de la propuesta de Reglamento (considerando 16) que se hace referencia a la “intención” de alterar sustancialmente el comportamiento de una persona y de un modo que perjudique o es probable que perjudique a esa misma persona o a otra, lo cual termina por reducir el ámbito de protección de los menores.

Se entiende necesario que:

Se mejore la protección de los menores y jóvenes, ampliando las prácticas prohibidas para que se incluya una visión preventiva que abarque a aquellas que intenten llevar a los niños a conductas adictivas o peligrosas, más allá de la probabilidad de daño. En su caso, que el daño considerado abarque usos distintos a los “previstos”, de manera tal que se evite la necesidad de basar el daño en la presunción de una “intención” que puede no existir, estar oculta o ser difícil de probar. Es decir, debe considerarse el “uso indebido razonablemente previsible”, el “uso potencial” y el “uso previsible”.

2.4. Calificación social - art. 5(1)c)

Se entiende necesario:

Incluir una prohibición general de IA utilizada por parte de entidades públicas y privadas para evaluar la confiabilidad de una persona con base en su comportamiento social u otros atributos personales, como preferencias, emociones, salud o inteligencia. La calificación social debería prohibirse con independencia del contexto en que se recopilaban los datos,

Que el comportamiento discriminatorio a través de la calificación social sea siempre ilícito, incluso cuando el trato perjudicial o desfavorable sea proporcionado al comportamiento social del individuo.

2.5. Identificación biométrica remota en tiempo real (art. 5(1)d)

Se entiende necesario que el uso de la identificación biométrica remota en tiempo real por parte de entidades públicas y privadas sea totalmente prohibido, sin excepciones.

El uso tanto de esta práctica, como la del 2.4, aumentan los riesgos de discriminación, la pérdida de privacidad, autonomía y libertad personal.

2.6. Reconocimiento de emociones

Se entiende necesario que el art. 5 también prohíba el uso de IA para el reconocimiento de emociones, excepto en circunstancias específicas relacionadas con la salud o la investigación, en línea con las recomendaciones del CEPD y SEPD.

Se resalta que su uso es muy preocupante para los consumidores por cuanto puede conllevar a serias violaciones de su privacidad, así como a distorsionar sus elecciones y decisiones.

2.7. Sistemas de IA no probados científicamente

Se entiende necesario que se prohíba la utilización de IA cuya validez científica no está acreditada o cuyos supuestos beneficios han sido desacreditados por la ciencia.

3. Procedimiento de evaluación de conformidad (art. 43)

La propuesta descansa demasiado en la autoevaluación del cumplimiento de la industria.

Se entiende necesario que la evaluación independiente sea la regla para evaluar la conformidad de los sistemas de IA de alto riesgo. La autoevaluación solo debe permitirse cuando los sistemas de IA no están considerados de alto riesgo.

4. Alcance restringido y evaluación de riesgos

4.1. Alcance restringido

4.1.1. Sistemas de Alto Riesgo

Una de las principales deficiencias de la propuesta es el limitado ámbito de aplicación de sus obligaciones y requisitos. Estos se refieren casi exclusivamente a los "sistemas de IA de alto riesgo", dejando una gran mayoría de los sistemas de IA existentes sin regular.

Este enfoque conlleva grandes implicaciones. En primer lugar, deja fuera del alcance del Reglamento una gran mayoría de sistemas de IA que afectan diariamente a ciudadanos y consumidores, como son los algoritmos de perfilado y personalización en línea, los sistemas de recomendación que seleccionan lo que la gente ve en sus redes sociales. En segundo lugar, este enfoque no resulta flexible para poder abordar otros riesgos que puedan manifestarse después de la implementación de un sistema de IA. Por ello, la propuesta de Reglamento corre el riesgo de quedarse desactualizada de manera rápida. En tercer lugar, la categoría misma de "alto riesgo" en sí misma se encuentra definida de modo limitado, excluyendo de su alcance a aplicaciones de IA que pueden causar serios daños en caso de ser mal utilizadas.

4.1.2. Actualización de listado de sistemas de riesgo

La Comisión pretende evaluar anualmente si la lista de aplicaciones de alto riesgo que figura en el Anexo III necesita ser actualizada. Sin embargo, tal actualización se encuentra sujeta a condiciones estrictas que harán demasiado dificultoso ampliar el alcance del Anexo. En primer lugar, la propuesta limita la posibilidad de expandir el alcance a las áreas que ya se encuentran en el Anexo III (art. 7 (1) a)), lo cual resulta irrazonable dada la complejidad y los desafíos que representa la tecnología IA. En segundo lugar, la IA solo puede ser agregada al Anexo III si posee un riesgo de daño a la salud, seguridad o tiene impacto en derechos fundamentales. Esto no toma en consideración, como se ha indicado, el daño económico o los impactos sociales negativos.

4.1.3. Sistemas distintos a los de alto riesgo

Se entiende necesario:

Que el alcance del Reglamento sea ampliado para regular adecuadamente sistemas de IA distintos de los calificados como de "alto riesgo", como sería los contadores inteligentes, los juguetes conectados con IA, los asistentes virtuales o la IA que organiza lo que las personas ven las redes sociales;

Que todos los sistemas de IA empleados en la UE, incluyendo los de riesgo medio y bajo, respeten un conjunto de principios comunes establecidos en el Reglamento (por ejemplo, transparencia, equidad, no discriminación);

Que la lista existente de aplicaciones de “alto riesgo” que figura en el Anexo III sea ampliada para incluir otras aplicaciones de IA, como, por ejemplo, las que se utilizan para evaluar primas de seguro, servicios de pago y cobro de débitos. También la Directiva de Baja Tensión debería incluirse en el Anexo II en tanto los dispositivos alimentados por IA que adquieran consumidores caen bajo su alcance.

4.2. Metodología de evaluación

Se entiende necesario:

Ampliar el marco de riesgos para incluir otras categorías, como bajo y medio, que deberían ser asignadas en base a un sistema de clasificación. Tal sistema debe incluir una cláusula general que permitiría la clasificación de los sistemas de IA para asignarles una categoría de riesgo adecuada, desde alto a bajo;

Que sea obligatoria una autoevaluación preliminar para todos los proveedores de sistemas de IA con el fin de determinar la categoría de riesgo y descartar el incumplimiento de cualquier prohibición expresa del art. 5 de manera previa a que el sistema sea puesto en uso en intervalos regulares luego de su despliegue;

Que el sistema de clasificación de riesgos incluya daños a la salud, la seguridad, los derechos fundamentales, la protección de los consumidores, los daños económicos, daños sociales y ambientales;

Que los niveles riesgo diferentes de “alto” se encuentren sujetos a requerimientos apropiados, como por ejemplo, cumplir con principios horizontales que el Reglamento debería establecer (como transparencia y equidad), mantenimiento del registro de auditoría y obligaciones de reporte para los sistemas de riesgo medio para asegurar un nivel adecuado y verificable de transparencia.

5. Estándares

De acuerdo con el concepto propuesto en el Reglamento, la aplicación exitosa del mismo dependerá más que nada del desarrollo y aplicación de estándares armonizados de los fabricantes de los sistemas de IA.

Se entiende necesario que las organizaciones de consumidores estén involucradas en la normalización. Además, los estándares armonizados no deben ser utilizados para definir o aplicar derechos fundamentales, principios legales o éticos. Su uso

debería estar limitado a implementar aspectos técnicos. Al respecto, un estándar, por ejemplo, no debería ser utilizado para determinar qué tipo de sesgos se encuentran prohibidos bajo el art. 10(2)f).

6. Aplicación del Reglamento

6.1 Notificación (únicamente) de incidentes graves y de mal funcionamiento de sistemas de alto riesgo (artículo 62)

Se entiende necesario:

Clarificar en el considerando que bajo el art. 62 se incluye la obligación de notificar un incidente serio que viole los derechos de los consumidores;

Que el art. 62 asegure que los consumidores que se encuentren afectados por un incidente o mal funcionamiento de la IA sean inmediatamente informados de ello.

6.2. Estructura de gobernanza y mecanismos de aplicación del Reglamento (art. 63)

La aplicación a nivel nacional debería sea reforzada técnicamente con la creación de un cuerpo especializado de expertos designados por la Comisión, que debería asistir a esta última y a las autoridades nacionales en los aspectos técnicos de sus investigaciones y tener la competencia para emitir opiniones no vinculantes acerca de los casos planteados por tales autoridades;

El procedimiento previsto en el art. 66 (salvaguardia de la Unión) no debería encontrarse limitado al inicio de acciones por parte de las autoridades de los Estados Miembros. La Comisión Europea debería poder iniciar un procedimiento de evaluación acerca de un sistema de IA cuando: (a) existan razones suficientes para creer que el sistema presenta un riesgo; (b) ninguna autoridad de vigilancia del mercado haya iniciado una investigación bajo el art. 65 (2) (Procedimiento aplicable a los sistemas de IA que presenten un riesgo a nivel nacional), y (c) el sistema de IA afecta a los consumidores de más de un Estado Miembro;

El Reglamento debería clarificar que las autoridades de vigilancia del mercado llevan a cabo sus actividades no solo en base a la proporcionalidad, sino también desde un enfoque precautorio.

6.3. Acceso a datos y documentación (art. 64)

El art. 64 debería reconocer a las organizaciones de consumidores el derecho a acceder a documentación importante creada en el contexto del Reglamento, por

un proveedor y requerir que la autoridad lleve a cabo auditorías ad-hoc de un sistema particular.

6.4. Procedimiento aplicable a los sistemas de IA que presenten un riesgo a nivel nacional (art. 65)

Se entiende necesario:

Que las organizaciones de la sociedad civil tengan el derecho de requerir la evaluación de sistemas de IA notificando a los organismos cuando haya indicios suficientes de que un sistema de IA causa daños significativos;

Que la frase “motivos suficientes para considerar” prevista en el art. 65(2) sea clarificada para evitar malas interpretaciones y una aplicación desigual a nivel nacional. En cualquier caso, una reclamación de consumidores debería ser considerada como “motivos suficientes” para iniciar una investigación por parte de las autoridades del mercado bajo el art. 65(2);

Para asegurar una aplicación coherente y consistente del Reglamento, el mismo debe especificar en el art. 65(2) que las autoridades que inician una investigación deben informar a sus pares de otros Estados miembros dentro del Comité de IA;

Que los requisitos previstos en el art. 6 para sistemas de alto riesgo sean complementados con un marco común de reglas y obligaciones aplicable a todos los sistemas de IA que presenten riesgos medios o bajos, junto con un sistema flexible que permita a las autoridades y reguladores asignar las categorías de riesgos a los sistemas de IA. Si ello se hace, el art. 65(2) será más claro y permitirá verdaderas evaluaciones de riesgo;

Que los riesgos mencionados en el art. 65(1), como en todo el resto del Reglamento, no se limiten a la salud, seguridad y derechos fundamentales, sino que deben incluir también los daños económicos e impactos sociales;

Que el art. 65(1) despeje todo tipo de duda respecto de qué partes del art. 3(19) del Reglamento UE 2019/1020 sobre vigilancia del mercado se encuentran incluidos en la referencia.

6.5. Procedimiento de salvaguardia de la Unión (art. 66)

Cuando un Estado miembro formula objeciones contra medidas adoptadas por otro Estado miembro o cuando la Comisión considera que ciertas medidas son contrarias a las normas de la UE, esta última entablará consultas con el Estado miembro pertinente e iniciará una evaluación.

Se entiende necesario:

Que la Comisión pueda proponer medidas alternativas a las tomadas por la autoridad del Estado Miembro que inició el procedimiento bajo el art. 65, luego de solicitar el asesoramiento del Comité IA.