

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IA, DERECHOS Y COMPETENCIAS DIGITALES ¿UN CUATRINOMIO PERFECTO?

Diana Carolina Wisner Glusko

RESUMEN: En estos últimos años hemos sido testigos del exponencial uso de sistemas basados en inteligencia artificial por parte de las Administraciones Públicas y de la profusión de textos -con y sin carácter normativo- tendentes a reconocer derechos de los ciudadanos en el ámbito de sus interacciones con estos sistemas inteligentes. Desde las instituciones europeas han planteado la necesidad de poner en marcha medidas de alfabetización que van más allá del propio aprendizaje de herramientas y tecnologías y que implican comprender las oportunidades y los riesgos que la inteligencia artificial suscita. Sin embargo, urge cuestionar en qué medida los actuales marcos y modelos sobre competencias digitales, tanto a nivel nacional como europeo, facilitan y garantizan a la ciudadanía el ejercicio de tales derechos.

ABSTRACT: In recent years we have witnessed the exponential use of systems based on artificial intelligence by Public Administrations and the profusion of texts - with and without normative character- aimed at recognizing citizens' rights in the field of their interactions with these intelligent systems. The European institutions have raised the need to implement literacy measures that go beyond learning tools and technologies and that involve understanding the opportunities and risks that artificial intelligence raises. However, it is urgent to question to what extent the current frameworks and models on digital skills, both at national and European level, facilitate and guarantee citizens the exercise of such rights.

PALABRAS CLAVE: inteligencia artificial, derechos digitales, competencias digitales, Administración Pública

KEY WORDS: artificial intelligence, digital rights, digital skills, Public Administration

SUMARIO: 1. Planteamiento general 2. Los derechos de los ciudadanos en sus interacciones con sistemas basados en Inteligencia Artificial 3. Las competencias digitales de la ciudadanía frente a los sistemas basados en Inteligencia artificial 3.A) *Alfabetización en materia de IA* 3.B) *DigComp2.2* 3.C) *Plan Nacional de Competencias Digitales y el Modelo de las Competencias Digitales de la ciudadanía española* 4. Conclusiones 5. Bibliografía

1. Planteamiento general

Para lograr que la inteligencia artificial (en adelante, IA) sea una tecnología al servicio de las personas, es menester que la ciudadanía sepa interactuar con ella. Tal como dispone la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales para la Década Digital *toda persona debería estar empoderada* para beneficiarse de las ventajas de los sistemas algorítmicos y de inteligencia artificial, *especialmente a fin de tomar sus propias*

*decisiones en el entorno digital con conocimiento de causa, así como estar protegida frente a los riesgos y daños a su salud, su seguridad y sus derechos fundamentales*¹.

La revolución digital conlleva oportunidades extraordinarias para los ciudadanos, pero si las competencias digitales no se han desarrollado también entraña grandes riesgos (Comisión Europea, 2018, 8). Todos los sistemas automatizados o algorítmicos potencialmente pueden generar impactos y afecciones a los derechos de las personas u otros bienes e intereses protegibles, señala Cotino (2023:213). De allí la necesidad de que la ciudadanía sea capaz de para utilizar los sistemas de IA bajo el prisma del principio de precaución dada la existencia clara de los riesgos que encierra la interacción con dichos sistemas; y frente a esta premisa, la obligación de las autoridades competentes de velar para que todas las personas estén capacitadas para ello.

El Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027)² vino a concretar los objetivos propuestos en la Agenda de Capacidades Europea³, en el Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales⁴ y la Brújula Digital 2030: el enfoque para la Década Digital⁵. Así se produjo la actualización del Marco Europeo de Competencias Digitales (DigComp)⁶- el eje vertebrador de las diferentes propuestas formativas en materia digital⁷- que en su última versión casi diez años después de la primera publicación, abordó las competencias vinculadas a la interacción con sistemas basados en IA. Sumado a ello, la alfabetización en materia de IA fue incorporada a la propuesta de Reglamento de la IA de la Unión Europea (en adelante, UE), a través de las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo en junio de 2023.

Por su parte España cuenta con un Plan Nacional de Competencias Digitales y recientemente ha publicado su Modelo de Competencias Digitales de la ciudadanía española; además de los Planes formativos competenciales en el ámbito de las Comunidades Autónomas⁸.

Ante este panorama es necesario plantear si todas las propuestas formativas a nivel nacional y europeo recogen, de manera adecuada y suficiente, las competencias digitales necesarias para que la ciudadanía pueda interactuar de manera segura con sistemas de IA

¹ 9. Interacciones con algoritmos y sistemas de inteligencia artificial. Capítulo III. Libertad de elección.

² Comisión Europea (2020a:4)

³ Comisión Europea (2020b:2)

⁴ Comisión Europea (2021a:5)

⁵ Comisión Europea (2021b:4)

⁶ “DigComp: un marco para desarrollar y comprender la competencia digital en Europa” (versión 1.0). Luego se publicaron “DigComp 2.0: El marco de competencias digitales para ciudadanos. Actualización Fase 1: El Modelo de Referencia Conceptual” (2016); “DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency level and Examples of use” (2017); y el “DigComp 2.2: El Marco de Competencias Digitales para Ciudadanos- Con nuevos ejemplos de conocimientos, habilidades y actitudes” (2022).

⁷ Marco Europeo para Organizaciones Educativas Digitalmente Competentes; el Marco Europeo de cibercompetencias para los consumidores; un marco de apoyo para las instituciones de educación superior; un marco de competencias para el emprendimiento; y el Marco Europeo para la Competencia Digital de los Educadores.

⁸ Plan de Capacitación Digital de Andalucía 2022-2025 (Eje 1: Competencias digitales para la ciudadanía); Plan de Competencias Digitales para la empleabilidad en Extremadura; Plan de Capacitación Digital para los ciudadanos de la Comunidad de Madrid 2022-2025, entre otros.

aplicados por las Administraciones Públicas o si debería plantearse un nuevo diseño de dichas competencias digitales.

Para responder a este interrogante se abordan, en primer lugar y de forma sucinta por la extensión de la comunicación, los principales derechos de los ciudadanos cuando sus relaciones con las Administraciones Públicas se basan en la aplicación de sistemas de IA; y, en segundo lugar, el conjunto de competencias digitales de los ciudadanos frente al uso de la IA por parte las Administraciones Públicas recogidas en el futuro Reglamento de la IA, en el DigComp y en el Plan Nacional y en el Modelo de Competencias Digitales.

2. Los derechos de los ciudadanos en sus interacciones con sistemas basados en Inteligencia Artificial utilizados por las Administraciones Públicas

Tal como señala el profesor Valero Torrijos (2019:9), sin ningún tipo de duda es esencial contar con un estatuto jurídico adecuado para aquellas personas que puedan verse afectadas en sus derechos e intereses legítimos por la utilización de herramientas de IA. Máxime si se trata de actuaciones administrativas.

Independientemente de lo previsto en la Constitución Española y que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establezca una serie de derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones, como la protección de datos personales (art. 13) así como de los interesados en el procedimiento administrativo (art.53), en los últimos años han visto la luz diferentes textos con y sin carácter normativo, tendentes a reconocer derechos digitales tanto frente a actuaciones administrativas públicas que utilicen IA, como a su desarrollo y aplicación por parte del sector privado.

Una muestra de esto es la propia Carta de Derechos Digitales -sin valor normativo- que reconoce, por un lado, una serie de derechos ante la IA, de forma general⁹ (derecho a la no discriminación en relación con las decisiones, uso de datos y procesos basados en IA; a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones automatizadas tomadas por sistemas de IA que produzcan efectos en su esfera personal y patrimonial; garantizándose la accesibilidad, la usabilidad y la fiabilidad) y, por otro la promoción de los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial en el marco de la actuación administrativa¹⁰ (el derecho a una buena Administración Digital; derecho a la motivación comprensible o explicación de la decisión administrativa adoptada, el derecho a la transparencia sobre el uso de instrumentos de IA, a la información y a que las decisiones discrecionales queden reservadas a personas). En relación al derecho a la explicación de la decisión, sin duda alguna resulta sumamente interesante el planteamiento de Hurgo Lora sobre los sistemas predictivos (2021:88), entendiendo que la predicción algorítmica debe formar parte de la motivación y sometida a control jurídico.

Como sabemos la propia Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 41) y el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por

⁹ XXV Derechos ante la inteligencia artificial.

¹⁰ XVIII. Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

medios electrónicos¹¹ (art.13), regulan la actuación automatizada de la administración, que incluye también, como señala Gamero Casado (2023) a los algoritmos, sistemas de IA o actuaciones automatizadas. En todo caso deben salvaguardarse los derechos, las libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas.

El artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos¹² establece que todo interesado tiene derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, salvo que así lo determine una norma y se establezcan las medidas adecuadas de salvaguardia de los derechos y libertades.

Por su parte la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación¹³, vendría a reforzar los principios y derechos anteriormente señalados estableciendo la necesidad de que las Administraciones Públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente, dando prioridad a la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por sistemas de IA.

En cuanto a la legislación autonómica, el Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la IA en Extremadura¹⁴, establece la posibilidad de adoptar actos administrativos utilizando sistemas de IA de acuerdo con los Derechos descritos en la Carta de Derechos Digitales y en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital.

3. Las competencias digitales de la ciudadanía frente a los sistemas basados en Inteligencia artificial

La competencia digital es una de las ocho competencias clave para el aprendizaje permanente¹⁵; entendiéndose por tales -el Parlamento Europeo y el Consejo- a aquellas que las personas necesitan para su realización y desarrollo personales, así como para la ciudadanía, la inclusión social y el empleo (2006:13).

Según la Comisión Europea, la competencia digital engloba el conocimiento, las capacidades y las actitudes que necesitan los ciudadanos en una sociedad digital en rápida evolución (2018: 8) e implica el uso seguro, crítico y responsable de las tecnologías digitales para el aprendizaje, en el trabajo y para la participación en la sociedad, así como la interacción con estas. La competencia digital es evolutiva, depende del contexto en el que se desarrolle y, en ese sentido, es vital que las personas sean capaces de gestionar y proteger la información, los contenidos, los datos y las identidades digitales, así como

¹¹ Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. BOE-A-2021-5032.

¹² 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. DOL 119, 4.5.2016.

¹³ BOE-A-2022-11589

¹⁴ BOE-A-2023-8795

¹⁵ Junto con la comunicación en lengua materna y en lenguas extranjeras, la competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología, a aprender a aprender, las competencias sociales y cívicas, el sentido de la iniciativa y espíritu de empresa, y la conciencia y expresión culturales.

reconocer e interactuar de forma efectiva con el software, los dispositivos, la IA y los robots, sostiene el Consejo (2018:10).

Es posible reconocer tres tipos de competencias digitales: la del ámbito educativo y académico; la competencia digital específica o especializada orientada al ámbito laboral y la competencia digital ciudadana. Esta última dimensión de las competencias digitales y de las propuestas formativas es la que abordaremos a continuación.

A) Alfabetización en materia de IA

Las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento por el que se establecen normas armonizadas de IA (AI Act) incorporaron un nuevo artículo, el 4 ter. La alfabetización digital en materia de IA engloba a las *capacidades, los conocimientos y la comprensión* que permiten a los proveedores, usuarios y personas afectadas *-teniendo en cuenta sus derechos y obligaciones-* realizar un *despliegue informado de los sistemas de IA y comprender las oportunidades y los riesgos* que la IA plantea y *los daños* que puede causar (considerando 9 ter).

De la lectura del artículo 4 ter pueden inferirse estos cuatro aspectos:

- **Transversalidad de la alfabetización:** se articula través de la educación y la formación y de programas de capacitación y de mejora de capacidades
- **Universalidad:** se aplica a todos los sectores, atendiendo a las necesidades de los grupos de proveedores, implementadores y personas afectadas.
- **Generalidad:** se enseñan las nociones y capacidades básicas sobre sistemas de IA y su funcionamiento, los distintos tipos de productos y usos, sus riesgos y beneficios.
- **Suficiencia:** se debe desarrollar un nivel que contribuya a la capacidad de los proveedores e implementadores para garantizar el cumplimiento y la aplicación del Reglamento.

También prevé que las personas físicas encargadas de garantizar la vigilancia humana de los sistemas de IA de alto riesgo posean un nivel suficiente de alfabetización en materia de IA (art. 14, apartado 1) y que los códigos de conducta destinados a promover el cumplimiento voluntario de los principios en que se basan los sistemas de IA fiables tengan como objetivo un nivel suficiente de alfabetización de quienes se encarguen del funcionamiento y utilización de sistemas de IA (art. 69, apartado 2).

B) DigComp 2.2

Desde su adopción en 2013, el DigComp¹⁶ se ha convertido en una base sólida o un eje vertebrador para la determinación de las competencias digitales y la elaboración de políticas públicas.

En su versión 2.2. incorpora el campo emergente de la IA que no había sido elaborado previamente. Para que la ciudadanía interactúe con los sistemas de IA debe ser consciente de lo que hacen y lo que no hacen los sistemas de IA, y comprender las ventajas, las limitaciones y los retos de los sistemas de IA (conocimientos); utilizar los sistemas de IA,

¹⁶ Se estructura en 5 áreas: alfabetización, comunicación, creación de contenido, seguridad y resolución de problemas. Y en torno a ellas, se recogen 21 competencias digitales y 8 niveles.

interactuar con ellos y dar su opinión como usuario o usuaria final, y configurar, supervisar y adaptar los sistemas de IA (habilidades); y adoptar una actitud crítica pero abierta así como tener en consideración los aspectos éticos de uso (actitudes). Como indican los autores de dicha actualización Vuorikari, Kluzer, y Punie (2022:77) una mayor concienciación también conducirá a una mayor sensibilidad hacia los posibles problemas relacionados con la protección de datos y la privacidad, la ética, los derechos de la infancia y los prejuicios, incluyendo la accesibilidad, los prejuicios de género y las discapacidades.

Este marco recoge 73 ejemplos vinculados a los riesgos que genera la IA y entre los conocimientos, habilidades y actitudes vinculados al ejercicio de los derechos mencionados en el apartado 2 encontramos:

- Ser consciente de que los sistemas de IA recogen y procesan múltiples tipos de datos (IA 04)
- Ser consciente de que los sistemas de IA pueden utilizar identificadores de seguimiento personal relacionados con la propia identidad digital para combinar múltiples fuentes de datos (IA18)
- Saber que la IA per se no es ni buena ni mala. Lo que determina si los resultados de un sistema de IA son positivos o negativos para la sociedad es cómo se diseña y utiliza el sistema de IA, quién lo usa y con qué fines (IA 25)
- Ser consciente de que los datos, de los que depende la IA, pueden incluir sesgos (IA 49)
- Considera la ética (incluyendo, la supervisión humana, la transparencia, la no discriminación, la accesibilidad y los sesgos y la equidad) como uno de los pilares fundamentales a la hora de desarrollar o desplegar sistemas de IA (IA 61)
- Reconocer que, si bien la aplicación de sistemas de IA en muchos ámbitos no suele ser controvertida, *la IA que interactúa directamente con los seres humanos y toma decisiones sobre su vida puede ser a menudo controvertida* (IA63)
- Sabe que *tiene derecho a no ser sometidos a una toma de decisiones totalmente automatizada* (IA64).

C) Plan Nacional de Competencias Digitales y el nuevo Modelo de las Competencias Digitales de la ciudadanía española

El Plan Nacional de Competencias Digitales, presentado en julio de 2020, distingue entre competencias básicas (ciudadanía), competencias digitales avanzadas para la población activa, competencias digitales especializadas para profesionales TIC y competencias digitales en el sector educativo, dentro de las siete líneas de actuación. Precisamente la IA forma parte de las competencias avanzadas o especializadas, en detrimento de las básicas destinadas a los ciudadanos¹⁷.

Por su parte la actualización del Modelo de Competencias Digitales de la ciudadanía española, publicado en octubre de 2023, adolece de un tratamiento claro y unificado de las competencias vinculadas al uso de la IA. Sigue la estela del DigComp con la técnica de la ejemplificación y establece como de nivel C (avanzado), por ejemplo, diseñar

¹⁷ La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial plantea desarrollar este Plan, centrándose en el talento nacional en IA.

recursos sobre aplicaciones de la IA para ayudar a los ciudadanos a resolver preguntas, o una guía digital para la recepción y gestión de solicitudes de los ciudadanos.

4. Conclusiones

Si se quiere generar un ecosistema de confianza en torno a la utilización de la IA, uno de los caminos es la formación sobre conocimientos, capacidades y actitudes necesarias para interactuar de forma segura y eficiente con estos sistemas; y el otro es la concienciación sobre los derechos de los que son titulares los ciudadanos y respecto de los necesarios mecanismos garantistas. En este sentido es tan grave la falta de acceso -que no permite el ejercicio de derechos- como la falta de competencias para desenvolverse digitalmente o la inconsciencia respecto de los riesgos digitales que entraña la IA.

El DigComp recoge, a través de ejemplos, la mayoría de los derechos esbozados en el punto 2 aunque no de forma directa. La incorporación de la alfabetización en el futuro Reglamento (AI Act), tiene como consecuencia que tanto el sector público como el privado se verán obligados a adoptar medidas de alfabetización cuando diseñen, apliquen e implanten sistemas de IA, aunque requiere de medidas formativas concretas, dada la redacción abierta del artículo 4 ter.

Asimismo, se ha comprobado que el Plan Nacional de Competencias Digitales y el nuevo Modelo de las Competencias Digitales de la ciudadanía española no recogen de manera adecuada y suficiente las competencias digitales necesarias para que la ciudadanía pueda interactuar de manera segura con sistemas de IA aplicados por las Administraciones Públicas. El primero porque no la considera una competencia básica para los ciudadanos y el segundo porque la técnica de la ejemplificación no abarca el ejercicio de todos los derechos específicos de los ciudadanos en esta materia.

Esto nos lleva a plantear la necesidad de rediseñar las competencias digitales de la ciudadanía vinculadas a la utilización de la IA teniendo en cuenta que las mismas no solamente favorecen una mejor adaptabilidad al mundo actual y posibilitan interactuar con solvencia en los entornos digitales donde se aplican estos sistemas, sino que también constituyen una herramienta para proteger y garantizar sus derechos.

En España aún queda pendiente una gran labor que realizar tendente a una mayor y mejor concreción competencial y formativa para la interacción con sistemas inteligentes. Los avances tecnológicos y la velocidad de la evolución de la IA determinan su urgencia, para que el cuatrínomio no sólo sea necesario sino perfecto o lo más perfecto posible.

5. Bibliografía

Carretero Gómez, Stephanie, Vuorikari, Riina and Punie, Yves (2017): *DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency level and Examples of use*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. doi:10.2760/38842.

Comisión Europea (2018): *Plan de Acción de Educación Digital*. COM (2018) 22 final.

Comisión Europea (2020a): *Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027* COM (2020) 624 final.

Comisión Europea (2020b): *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*. COM (2020) 274 final.

Comisión Europea (2021a): *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* COM (2021) 102 final.

Comisión Europea (2021b): *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital* COM (2021) 118 final

Consejo (2018): *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente*. Diario Oficial C189 de 4.6.2018.

Cotino Hueso, L. (2023): “Los usos de la inteligencia artificial en el sector público, su variable impacto y categorización jurídica”. *Revista Canaria de Administración Pública*, (1), 211–242.

Gamero Casado, E. (2023): “Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho Administrativo Español”. *Revista General de Derecho Administrativo*, 63, mayo, Iustel.

Gobierno de España (2020): *Plan Nacional de Competencias Digitales*.

Gobierno de España (2021): *Carta de Derechos Digitales*.

Gobierno de España (2023): *Modelo de las Competencias digitales de la ciudadanía española*.

Huergo Lora, A. (2021): “Administraciones Públicas e inteligencia artificial: ¿Más o menos discrecionalidad? *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Iustel, octubre-noviembre, pp 78-95.

Parlamento Europeo y Consejo (2006): *Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*. Diario Oficial L 394 de 30.12.2006.

Parlamento Europeo (2023): *Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de junio de 2023 sobre la 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)0206 –C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)*

Punie, Yves y Brecko, Bárbara, editor(es), Ferrari, Anusca (2013): *DIGCOMP: un marco para desarrollar y comprender la competencia digital en Europa*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo; doi: 10.2788/52966, JRC83167.

Subdirección General de Talento y Emprendimiento Digital. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023): *Modelo de las competencias digitales de la ciudadanía española*.

Unión Europea (2023). Declaraciones Comunes. Parlamento Europeo, Consejo, Comisión Europea. Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (2023/C 23/01).

Valero Torrijos, J. (2019): “Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración”. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 82-96.

Vuorikari, Riina, Punie, Yves, Carretero Gómez, Stephanie and Van Den Brande, G. (2016): *DigComp 2.0: El marco de competencias digitales para ciudadanos. Actualización Fase 1: el Modelo de Referencia Conceptual*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo doi: 10.2791/607218.

Vuorikari, Riina, Kluzer, Stefano and Punie, Yves (2022): *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens - With new Examples of Knowledge, Skills and Attitudes*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, doi:10.2760/490274.