

Inteligencia artificial y parlamentos modernos

JAVIER GUILLEM CARRAU

Letrado de Les Corts Valencianes en servicios especiales

Resumen

La inteligencia artificial va a tener un protagonismo clave en el futuro de los órganos con capacidad legislativa y en su transformación digital. Este rol fundamental va a manifestarse en tres probables campos de actuación: mejora de eficiencia y efectividad de los procesos administrativos y legislativos, fortalecimiento de la calidad y la consistencia de la legislación y la apertura y transparencia para la ciudadanía.

Palabras clave: Inteligencia artificial, parlamentos, legislación, transparencia, ciudadanía.

Resum

La intel·ligència artificial tindrà un protagonisme clau en el futur dels òrgans amb capacitat legislativa i en la seua transformació digital. Aquest rol fonamental es manifestarà en tres probables camps d'actuació: millora d'eficiència i efectivitat dels processos administratius i legislatius, enfortiment de la qualitat i la consistència de la legislació i l'obertura i transparència per a la ciutadania.

Paraules clau: Intel·ligència artificial, parlaments, legislació, transparència, ciutadania.

Abstract

Artificial intelligence will play a keystone role in the future of the legislator and in the digital transformation of the Parliaments with a primary focus on three key areas: improving the efficiency and effectiveness of

our administrative and legislative processes, enhancing the quality and consistency of legislation, and increasing access and transparency for citizen.

Key words: Artificial intelligence, Parliaments, legislation, transparency, citizenship.

Sumario

- I. Introducción
- II. La Unión Europea ante la inteligencia artificial
- III. El impacto de la inteligencia artificial en el marco del e-gobierno y de la e-democracia
- IV. Los retos de la inteligencia artificial en los parlamentos
 1. La inteligencia artificial ante el principio de transparencia y la gestión de los datos en códigos abiertos
 2. La mejora del proceso de elaboración de las leyes con modelos de lenguaje masivos del tipo del ChatGPT o Bard
 3. Las ventajas del procesamiento de documentos por la inteligencia artificial para el control e impulso parlamentario
 4. El reto parlamentario de la planificación estratégica de la entrada de la inteligencia artificial y el buen gobierno del proceso
 5. El desafío de los principios éticos y otros riesgos asociados en la actividad parlamentaria ante las herramientas de la inteligencia artificial
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción

Partimos de que la inteligencia artificial es «hacer que una máquina se comporte de formas que serían llamadas inteligentes si un ser humano hiciera eso». Esta es la definición aportada por McCarthy sobre la inteligencia computacional en 1955 (Andersen 2022, 84).

La modernización parlamentaria gracias a la inteligencia artificial permite la apertura de debates de gran interés. Partiendo del análisis de los principios europeos básicos en relación con la inteligencia artificial, se van a analizar las diferentes variables que afectan a la inserción de la inteligencia artificial en la administración para identificar que posibles impactos tendrán en el corto y medio plazo en las administraciones parlamentarias y aquellos campos en los que dichas herramientas no podrán ser utilizadas o deberán serlo bajo control permanente del pensamiento crítico humano.

La cuestión, en el ámbito parlamentario, no se trata de identificar o justificar la posibilidad de reservar un escaño para la inteligencia artificial (en forma de robot) porque esto parece estar fuera del radar de permisividad establecido por el legislador europeo, pero sí supone una invitación a reflexionar sobre una serie de desafíos ante este nuevo reto con el que se enfrentan los parlamentos y las administraciones parlamentarias; en este caso, la irrupción sin previo aviso de la inteligencia artificial en las asambleas legislativas, tal cual ha ocurrido en la vida diaria de la ciudadanía. En el horizonte más próximo, la inteligencia artificial también va a desempeñar un rol fundamental en el futuro de estas instituciones y su incorporación es una cuestión estratégica. Por eso, se parte de la innegable necesidad de reconocer su espacio vital en la administración parlamentaria y en la actividad de los parlamentos. Como se analiza a continuación, su impacto en funciones parlamentarias va a manifestarse en tres probables campos de actuación: mejora de eficiencia y efectividad de los procesos administrativos y legislativos, refuerzo de la calidad y la consistencia de la legislación e incremento de la transparencia para la ciudadanía.

II. La Unión Europea ante la inteligencia artificial

En la UE ya se han definido los principios básicos que van a inspirar los diferentes vectores de regulación que requiere la inteligencia artificial. El proceso de definición de dichos principios ha tomado su tiempo y además se ha visto sobrepasado por la propia realidad de las cosas dado que el Libro Blanco de la Comisión sobre la materia es de 2020 y la irrupción de modelos de lenguaje masivo, como el ChatGPT, nacen a finales de 2022; lo que obligó al legislador europeo a incorporar su visión sobre dichos modelos en los textos de trabajo del proceso legislativo ya en curso.

En 2020, el Libro Blanco sobre la inteligencia artificial supuso el primer enfoque de la comisión sobre la materia. Este documento definió las opciones existentes para alcanzar el doble objetivo de promover la adopción de la IA y de abordar los riesgos vinculados a determinados usos de esta nueva tecnología. En ese mismo año, el Parlamento Europeo estableció una comisión para examinar el impacto de la tecnología (Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital, P9_TA[2020]0162) y pidió una normativa sobre inteligencia artificial antropocéntrica. Asimismo, el Parlamento Europeo aprobó tres informes sobre la regulación de la inteligencia artificial.¹ Es de

1 En primer lugar, en ejercicio del derecho del Parlamento Europeo para iniciar el proceso legislativo (Artículo 225 TFEU) se insta a la Comisión Europea a diseñar un nuevo marco jurídico que desarrolle los principios éticos y las obligaciones jurídicas ligados al desarrollo, la implantación y el uso en la Unión de la inteligencia artificial, la robótica u otras tecnologías relacionadas (incluido el software, los algoritmos y los datos). Siguiendo el informe parlamentario, la legislación europea tendrá que atenerse a los siguientes principios: una inteligencia artificial antropocéntrica y antropogénica; seguridad, transparencia y rendición de cuentas; salvaguardias contra el sesgo y la discriminación; derecho de reparación; responsabilidad social y medioambiental; respeto de la intimidad y protección de los datos. Las tecnologías de inteligencia artificial que presenten un riesgo elevado (por ejemplo, que sean capaces de aprender solas) habrán de diseñarse de tal modo que permitan en cualquier momento la supervisión humana. Cuando se utilice una función que pudiera atentar gravemente contra los principios éticos y resultar peligrosa, las capacidades de autoaprendizaje deberán desactivarse y se deberá restaurar plenamente el control humano. En definitiva, se persigue lograr el equilibrio entre proteger los derechos de la ciudadanía e impulsar el desarrollo tecnológico (Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas, 2020/2012(INL)). En segundo lugar, el Parlamento abordó el establecimiento de un

resaltar que el informe final de la comisión especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital (AIDA, sus siglas en inglés) del Parlamento Europeo propone una hoja de ruta para la UE. Se trata de un enfoque integral para conseguir una posición común a largo plazo que destaque los valores y objetivos principales de la UE sobre la IA y continúe los actuales esfuerzos legislativos de la UE en este ámbito. Según indicó el informe elaborado por la Oficina de tecnología del Parlamento Europeo (conocida como STOA, sus siglas en inglés) en 2020, la UE se había ya quedado atrás en el desarrollo, la investigación y la inversión en IA.

En 2021, la Comisión Europea apunta que la inteligencia artificial (IA) es un conjunto de tecnologías de rápida evolución que puede generar un amplio abanico de beneficios económicos y sociales en todos los sectores y las actividades sociales. Mediante la mejora de la predicción, la optimización de las operaciones y de la asignación de los recursos y la personalización de la prestación de servicios, la inteligencia

sistema de responsabilidad civil con visión de futuro para proteger a empresas y particulares en el marco de responsabilidad civil, que haga responsables a quienes trabajan con una IA de riesgo de cualquier perjuicio que esta pudiera causar. El segundo informe parlamentario considera que un marco jurídico claro dará alas a la innovación, al dotar a las empresas de la necesaria seguridad jurídica; pero también protegerá a los ciudadanos, devolviéndoles la confianza en las tecnologías de IA al desalentar actividades que podrían resultar peligrosas. Estas normas sobre responsabilidad se aplicarán a cualquier actividad de inteligencia artificial, física o virtual, que provoque daños o perjuicios a la vida, la salud, la integridad física o la propiedad, o que provoque daños inmateriales significativos que den lugar a una «pérdida económica verificable» (Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre un régimen de responsabilidad civil en materia de inteligencia artificial, 2020/2014 (INL). En tercer lugar, el Parlamento Europeo abordó la cuestión de la protección de las innovaciones relacionadas con la inteligencia artificial. En este tercer informe sobre la IA se afirma que el liderazgo mundial de la Unión pasa por contar con un sistema de derechos de propiedad intelectual efectivo y con salvaguardias para el sistema de patentes de la Unión que protejan a los desarrolladores que innoven. Y esto no puede hacerse a expensas de los intereses de los creadores humanos ni de los principios éticos de la Unión. Para los eurodiputados, es importante diferenciar entre creaciones humanas con ayuda de la IA y creaciones generadas directamente por la IA. Consideran que la inteligencia artificial no debe tener personalidad jurídica; por ello, solo los seres humanos pueden ser titulares de los derechos de protección intelectual. El texto ahonda en cuestiones como los derechos de autor, la recogida de datos, los secretos comerciales, el uso de algoritmos y los productos ultrafalsos (*deep fakes*). Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de las tecnologías relativas a la inteligencia artificial, 2020/2015(INI).

artificial puede facilitar la consecución de resultados positivos desde el punto de vista social y medioambiental, así como proporcionar ventajas competitivas esenciales a las empresas y la economía europea. Esto es especialmente necesario en sectores de gran impacto como el cambio climático, el medio ambiente y la salud, el sector público, las finanzas, la movilidad, los asuntos internos y la agricultura. No obstante, los mismos elementos y técnicas que potencian los beneficios socioeconómicos de la IA también pueden dar lugar a nuevos riesgos o consecuencias negativas para personas concretas o la sociedad en su conjunto.

Bajo la presidencia española del Consejo, en diciembre 2023, se aprobó el reglamento europeo por la que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.² Esta nueva normativa establece normas que regulan la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de determinados sistemas de IA para proveedores y usuarios en función del nivel de riesgo de las herramientas de inteligencia artificial. El objetivo del Reglamento es «mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco jurídico uniforme, en particular para el desarrollo, la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de inteligencia artificial en la Unión, de conformidad con los valores de la Unión, a fin de promover la adopción de una IA centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, proteger frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión, así como brindar apoyo a la innovación.»

² Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) DO L, 2024/1689, 12.7.2024,

El Reglamento (UE) 2024/1689 no solo establece las normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión sino que recoge las prohibiciones de determinadas prácticas de IA y los requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores de dichos sistemas; asimismo define las normas armonizadas de transparencia aplicables a determinados sistemas de IA, las normas armonizadas para la introducción en el mercado de modelos de IA de uso general y las normas sobre el seguimiento del mercado, la vigilancia del mercado, la gobernanza y la garantía del cumplimiento. La norma europea contempla también un conjunto de medidas en apoyo de la innovación, prestando especial atención a las pymes, incluidas las empresas emergentes.

Esta norma es de aplicación a la administración parlamentaria porque afectará a los proveedores que introduzcan en el mercado o pongan en servicio sistemas de IA o que introduzcan en el mercado modelos de IA de uso general en la Unión; a los responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en la Unión; a los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en un tercer país, cuando los resultados de salida generados por el sistema de IA se utilicen en la Unión; a los importadores y distribuidores de sistemas de IA; a los fabricantes de productos que introduzcan en el mercado o pongan en servicio un sistema de IA junto con su producto y con su propio nombre o marca; a los representantes autorizados de los proveedores que no estén establecidos en la Unión; y a las personas afectadas que estén ubicadas en la Unión. Esto es, la norma afecta a cualquier operador que ofrezca servicios con tecnología de inteligencia artificial a las instituciones parlamentarias y a estas mismas si desarrollan programas o servicios sobre la base de sistemas de inteligencia artificial.

III. El impacto de la inteligencia artificial en el marco del e-gobierno y de la e-democracia

Una característica principal de los sistemas de IA es su capacidad de inferencia sobre la realidad de la que se nutren. Esta capacidad de inferencia se refiere al proceso de obtención de resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que puede influir en entornos físicos y virtuales, y a la capacidad de los sistemas de IA para deducir modelos o algoritmos, o ambos, a partir de información de entrada o datos. La inferencia se deriva de la puesta en práctica de estrategias de aprendizaje automático, por ejemplo, de cómo estos sistemas aprenden de los datos o de cómo estos sistemas aprenden a alcanzar determinados objetivos y estrategias basadas en la lógica y el conocimiento que infieren a partir de conocimientos codificados o de una representación simbólica de la tarea que se les encomienda resolver.³

Innerarity (2020, 98) afirma que si la política a lo largo del siglo XX giró en torno al debate acerca de cómo equilibrar Estado y mercado (cuánto poder debía conferírsele al Estado y cuánta libertad debería dejarse en manos del mercado), la gran cuestión hoy es decidir si nuestras vidas deben estar controladas por poderosas máquinas digitales y en qué medida, cómo articular los beneficios de la robotización, automatización y digitalización con aquellos principios de autogobierno que constituyen el núcleo normativo de la organización democrática de las sociedades. «El modo como configuremos la gobernanza de estas tecnologías va a ser decisivo para el futuro de la democracia; puede implicar su destrucción o su fortalecimiento», apunta.

El impacto de la inteligencia artificial en las democracias avanzadas ha de analizarse en el contexto de la transformación de estas debido a los procesos de digitalización y transformación tecnológica a las que no son ajenas. En este sentido, se constata que la interacción y los cambios en los sistemas democráticos por la aplicación de las nuevas tecnologías

3 Considerando 12 del Reglamento (UE) 2024/1689

ha dado a luz nuevos términos como E-Democracia, teledemocracia, ciberdemocracia y democracia digital (Smith, C. y Webster 2008, 5).

En el ámbito del e-gobierno, señala Campos Acuña (2019, 76) que, frente a los tradicionales rigores y rígidos corsés que imponía el derecho administrativo, los últimos cambios y, en particular, la segunda década del siglo XXI han traído consigo una considerable revolución en la administración pública que está teniendo una acogida asimétrica, entre las diferentes entidades que la conforman y los correspondientes niveles territoriales (administración general, autonómica y local). Con la introducción de nuevas tecnologías, no solo la e-administración, sino también el open data, el big data o el *blockchain*, y nuevos modelos de gestión demandados por una sociedad cada vez más activa y conocedora de sus derechos no parece ser una opción sumarse a la transformación que si bien se denomina digital, va mucho más allá, pues se trata, en realidad, de la transformación del modelo de administración. No obstante, las administraciones no pueden adoptar directamente las estrategias de transformación digital del sector privado porque en estos casos el interés en desarrollar los planes de inteligencia artificial es el beneficio económico mientras que el sector público persigue la realización del interés público (Fatima 2021, 180).

La estrategia española de I+D+I en Inteligencia Artificial, elaborada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019), señaló cómo la inteligencia artificial está llamada a ser un catalizador de la transformación de la actividad y presencia digital de la Administración pública, apuntando cómo a medida que las ciudades, regiones y los estados continúan adoptando las tecnologías informáticas más modernas, las tareas cotidianas de los empleados públicos se transforman.⁴

4 La Estrategia española identifica numerosos campos para el desarrollo de la IA en el sector público, como la educación, donde el uso de sistemas inteligentes permitiría transformar la educación a partir de diferentes tecnologías, garantizando una formación inclusiva, renovada y adaptada a las necesidades de estudiantes y docentes en función de las preferencias, conocimiento y la evolución individual del estudiante. O en el ámbito sanitario, mediante la llamada «Medicina P4» (predictiva, personalizada, preventiva y participativa),

Más recientemente, se viene señalando que el uso de estas tecnologías disruptivas se extiende al conjunto de tecnologías emergentes que transforman drásticamente los procesos y las operaciones del sector público (Wilmer *et al.*, 2020, 89). Estas tecnologías incluyen, entre otras, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, y los sistemas de recomendación. En la administración pública, los procesos de toma de decisiones pueden automatizarse y esto lleva consigo agilidad en la tramitación. El valor añadido de las herramientas de inteligencia artificial consiste en añadir a dicha automatización la función de crear sensores que permitan predecir y automatizar. Se dice que la aplicación de este tipo de tecnología es satisfactoria para los usuarios externos y otros actores (ciudadanos, empresas, etc.) y no tanto para los operadores internos a los que afecta en términos de eficiencia (Tangi *et al.*, 2020).

Las aplicaciones de inteligencia artificial permiten solucionar numerosos problemas como codificar y organizar la información y el conocimiento humano, aplicar este conocimiento para responder preguntas o validar quejas, descubrir conexiones ocultas entre los datos, agrupar y clasificar observaciones, indexar y consolidar recursos, simular escenarios para mejorar los ecosistemas digitales y físicos y descubrir parámetros que permitan cambiar las funciones del sistema (Ziouvelou *et al.*, 2022, 45).

Al final, toda organización podría revisar su organización y los servicios y crear servicios digitales que sean fáciles y sencillos, con

que se fundamentará cada vez más en tecnologías emergentes como la IA y el análisis de grandes cantidades de datos basado en el aprendizaje automático y la visión por computador. Especial mención debemos hacer, por su potencial innovador, a la utilización de la IA en el objetivo de las Ciudades y Territorios Inteligentes y sostenibles (Smart Cities). En su análisis del citado documento, Campos Acuña describe cómo se puede hablar de una doble proyección de la IA en el ámbito de la innovación pública: — Como herramienta para los desarrollos ideados por la creatividad de los equipos humanos, que pasan de ser una mera idea a una realidad, concreciones que en un escenario desprovisto de la tecnología necesaria no podrían llegar a materializarse. — Liberador de tareas mecánicas, engorrosas, de la burocracia mala. Tiempo que se podrá utilizar, entre otros ámbitos, en avanzar en las tareas de gobierno abierto, innovando en la gestión a través de la participación y la colaboración de la sociedad, permitiendo avanzar hacia la innovación social. (Campos Acuña *op. cit.*).

continuos cambios organizativos (Vial, 2019, 120) que permita una expansión de servicios para los usuarios base con efectos positivos en la eficiencia y resultados de las administraciones.

Estos argumentos justifican que cualquier organización del sector público esté obligada a revisar su equilibrio entre innovación y eficiencia (Hanni *et al.*, 2019, 172) y también implica a usuarios/operadores/ ciudadanos en el proceso de diseño de las innovaciones democráticas digitales, donde la llamada usabilidad es el criterio clave (Berg *et al.*, 2021, 230).

La doctrina más reciente enfoca hacia la necesidad de adoptar modelos organizativos flexibles con un equilibrio entre el análisis de las mejoras que se pueden realizar gracias a la inteligencia artificial y su desarrollo e implementación (Palmi *et al.*, 2020). Este enfoque consiste en el encaje del uso de estas nuevas tecnologías con conceptos innovadores, métodos, herramientas y servicios con una perspectiva inclusiva y centrada en el usuario. En todo caso, el diseño de procesos y de aplicaciones digitales con inteligencia artificial tiene que considerar la diversidad de usuarios y su conocimiento digital (Berg *et al.*, 2021, 233).

Por lo tanto, las tecnologías digitales disruptivas como la inteligencia artificial, el *blockchain*, el big data y el internet de las cosas representan un eje fundamental de futuro en las organizaciones públicas y más específicamente en el proceso de definición de sus políticas públicas. Otra de las características a destacar es el rol más inclusivo de los mismos, al tratarse de procesos, como el ciclo de adopción de tecnologías que precisa de un consenso público (Leitner *et al.*, 2019, 238), donde gran número de usuarios, actores políticos y operadores se verán implicados.

Por ejemplo, el internet de las cosas permite recoger diferentes tipos de datos, compartirlos con el público y empodera a la ciudadanía para participar en la definición de políticas públicas (Kankanhalli *et al.* 2019, 304). Es decir, el internet de las cosas facilita información seleccionada a la ciudadanía y a la administración, implicando a la

primera en el proceso de definición de políticas públicas, reforzando la transparencia de la segunda con mecanismos de control más eficaces, efectivos y flexibles a diversas escalas (política, táctica y operativa) a costes reducidos (Brous *et al.*, 2015, 257).

Otro campo de cambio será la evolución de las funciones de los empleados públicos y su preparación para los cambios que se están produciendo y se producirán de la mano de la inteligencia artificial. Tanto el llamado aprendizaje automático (en inglés, *machine learning*) como las redes neuronales (en inglés, *neural networks*), ambos desarrollos de la inteligencia artificial van a cambiar las funciones de los empleados públicos y las administraciones públicas en sí mismas en el corto plazo. En una democracia moderna y avanzada, la inteligencia artificial puede desarrollar aplicaciones de apoyo para el análisis de asuntos, las predicciones, la revisión de documentos y su análisis, asistentes virtuales, sistemas de apoyo para la elaboración de decisiones y la asistencia en múltiples idiomas. Esto pone de manifiesto que la inteligencia artificial va a ser fundamental en el desarrollo y planificación de procesos administrativos y legislativos y de actos administrativos, tanto intermedios como finales, y de la definición e identificación de las funciones y tareas a desarrollar en la función pública.

No obstante, es evidente que el desarrollo de la inteligencia artificial en las democracias avanzadas es algo más que la aparición de chatbots o bots en torno a la administración de lo público. Esto es tan claro como que la democracia clásica es algo más que elecciones o que el estudio del impacto de las nuevas tecnologías digitales en la democracia es algo más que el estudio del voto electrónico.

Aunque algunas veces se considere estar ante la misma cuestión o ante cuestiones muy similares, cuando se habla de e-Democracia y de e-Gobierno nos hallamos ante conceptos distintos (Remeny *et al.*, 2007, 89). Fruto de la labor de la Oficina de Ciencia y Tecnología del Parlamento Europeo, encontramos una completa definición de e-democracia: «...e-Democracia consiste en todos los instrumentos electrónicos de comunicación que capacitan o fortalecen a los

ciudadanos en su acción de seguimiento del legislador/político en su actividad pública. Dependiendo de los aspectos de la democracia que se fomente, la e-democracia puede emplear diferentes técnicas: (1) para incrementar la transparencia del proceso político; (2) para fortalecer la implicación directa y la participación de los ciudadanos; y (3) la mejora de la calidad de formación de la opinión mediante la apertura de nuevos espacios de información y deliberación» (STOA, Parlamento Europeo 2003, 3).

Es decir, la e-Democracia supone el uso de las tecnologías y estrategias de la información y comunicación por actores democráticos (gobiernos, electos, medios de comunicación, organizaciones políticas, ciudadanos/votantes) en los procesos de gobierno y procesos políticos a escala local, nacional o internacional. En función de esta definición, podemos constatar que la E-Democracia es un concepto más amplio que el de E-Government o E-Gobierno, que queda circunscrito a: «... es el uso de las TICs en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas», tal y como lo define la Comisión Europea en su Comunicación sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (2003).

Las democracias avanzadas han incrementado el uso de las tecnologías digitales en los últimos años y el impacto positivo de ello se pone de manifiesto en la manera que ponen los servicios públicos a disposición de los ciudadanos; con transparencia y control. No obstante, el impacto de estas nuevas tecnologías en las democracias avanzadas está todavía por ver (Anastasiadou *et al.*, 2021, 515). Además, las innovaciones digitales no están afectando de igual modo a los principios democráticos desde el punto de vista del ciudadano porque están siendo desarrolladas principalmente con experiencias unidireccionales o, como mucho bilaterales (Berg *et al.* 2021, 223).

IV. Los retos de la inteligencia artificial en los parlamentos

Resulta sencillo realizar un análisis indiciario del rol de los parlamentos en el desarrollo del desafío de la inteligencia artificial desde su tradicional posición como centro del debate político y legislativo y control presupuestario.

En realidad, nos confrontamos con la pregunta de qué es modernizar un Parlamento con la inteligencia artificial. Estas técnicas nuevas pueden ayudar a mejorar la efectividad y la eficiencia de los procedimientos parlamentarios tanto administrativos como legislativos; a reforzar la calidad y la consistencia del proceso legislativo; y a incrementar la transparencia y la participación de la ciudadanía. En este contexto de modernidad, lo moderno no es sólo ser bien ordenado como recordaba Cervantes en el Quijote con sus referencias a la república bien ordenada (I-22) o repúblicas bien concertadas (II-27). Tampoco lo moderno de implementar soluciones basadas en inteligencia artificial puede quedar reducido a objetivos de eficiencia o eficacia ni puede quedar restringido a una modernidad asociada a la comunicación para que el Parlamento esté «conectadísimo» en las redes sociales y tampoco puede limitarse a la más que simbólica instalación de un chatbot en la página web del Parlamento o, incluso, por último, como se ha planteado en algún caso, lo moderno tampoco puede simplificarse a la estrambótica idea de tener un miembro del parlamento «robot».

Por ello, para poner la discusión en su justo lugar como reto de modernidad para las instituciones parlamentarias, se han identificado tres probables campos de actuación que permiten incorporar las aplicaciones basadas en la inteligencia artificial en un proceso de transformación digital de la institución parlamentaria. Estos campos de acciones prácticas giran en torno a la transparencia, la gestión de la información parlamentaria y extraparlamentaria y la comunicación con la ciudadanía.

Con carácter preliminar debe afirmarse que el uso de tecnologías digitales avanzadas debe ir de la mano de las clásicas tareas burocráticas

parlamentarias y en el contexto de una planificación estratégica con una visión política nítida que permita desarrollar un plan de digitalización que incorpore aquellas aplicaciones basadas en la inteligencia artificial que hayan sido seleccionadas entre los diversos campos de actuación prioritarios para cada administración parlamentaria.

En el desempeño de sus funciones constitucionales, los parlamentos han sido hasta ahora libres de decidir cuando han querido confiar en la inteligencia artificial. A falta de una planificación estratégica, conforme avanza el uso de estas tecnologías la libertad inicial que se predica de la autonomía parlamentaria quedará progresivamente reducida.

En todo caso, la libertad de elección respecto al uso de cualquier forma de inteligencia artificial en los parlamentos no está exenta de responsabilidades y deberes por las implicaciones legales y éticas que conlleva (Montoya y Rummery, 2020, 10).

Volviendo atrás en el tiempo, la relevancia de las nuevas tecnologías para las actividades de un Parlamento ya fue destacada en las conclusiones alcanzadas por la Comisión Especial sobre redes informáticas del Senado que, en 1999, recomendó que «... las instituciones parlamentarias utilizarán las redes electrónicas para aproximar las relaciones entre representantes y representados, facilitando así la participación activa y directa de los españoles en sus actividades y procedimientos» (Senado, 1999, p.48).

Estas nuevas tecnologías cambian la posición del Parlamento en el espacio político y se convierten en instrumentos cada vez más esenciales para la conformación de la opinión pública, modificando el modo en el parlamento se relaciona con la sociedad y significando una alternativa a la tradicional carencia de medios de los que están dotados los parlamentarios frente al ejecutivo. Es conocido que, en los parlamentos contemporáneos, se prioriza la labor de control y representación y el modelo clásico de parlamentarismo se manifiesta con problemas para adecuarse al modelo social vigente por la concepción democracia liberal que evoluciona hacia una democracia electrónica. Junto a ello, ha de reseñarse que es necesario tener en

cuenta dos elementos esenciales como son el Estado de partidos y la intervención de los medios de comunicación social en la formación de la opinión pública.

En este contexto, los parlamentos no pueden ser meros espectadores de la evolución de las tecnologías asociadas a la inteligencia artificial y deben examinarse con el prisma de estas en su funcionamiento y en su relación con la ciudadanía. En el inicio de este siglo, algunos parlamentos se plantearon como cambiar sus formas de trabajo con ayuda de las nuevas tecnologías como el Parlamento de Canadá, en 2006, o el Parlamento Europeo en 2003. Ha de reconocerse los espacios de debate parlamentarios como los genuinamente válidos para el sistema por su valor representativo de acuerdo con los principios de la teoría de la representación que fundamentan el sistema.

Un análisis preliminar de los retos de un Parlamento contemporáneo en el ámbito de la inteligencia artificial debe partir del estado de incorporación de las nuevas tecnologías a las actividades parlamentarias. Un gran número de cámaras legislativas han incorporado el uso de las nuevas tecnologías a sus procedimientos internos e incluso han regulado el uso de sus sistemas informáticos con especial atención a la seguridad y al respeto a la protección de los datos que se manejan en la vida cotidiana de un Parlamento pero todavía no consta una incorporación de herramientas de inteligencia artificial con carácter general. Por un lado, encontramos las tecnologías de inteligencia artificial disponibles actualmente, desde el aprendizaje automático al empleo de la inteligencia artificial en planificación, simulación y simplificación, minado de textos, ontologías, personalización y recomendaciones, etc. Por otro, la posibilidad de emplear las citadas tecnologías a escala interna en el Parlamento para sus señorías o para la administración parlamentaria y a escala externa mediante colaboraciones con otros parlamentos o con la ciudadanía. Simultáneamente, sus señorías gozan ya de los medios materiales de carácter tecnológico que se emplean en otras esferas profesionales derivados de herramientas de inteligencia artificial.

Cualquier estrategia de digitalización parlamentaria debe tener en el radar el conjunto de mejoras que la inteligencia artificial puede plantear a una administración parlamentaria. Estas mejoras se pueden encuadrar en tres campos de acción práctica que se encuadran en el conjunto de nuevos valores o principios aplicables en todos los procedimientos parlamentarios: la transparencia de procesos, la gestión inteligente de datos en abierto y la mejora de la comunicación con la ciudadanía. Estos tres campos de actuación están sembrados de herramientas de inteligencia artificial, áreas de aplicación, escenarios de uso y requisitos para uso disruptivo, que pueden ser desarrollados en la administración parlamentaria.

Como anticipábamos, las administraciones parlamentarias han construido sus propias capacidades en este campo con prototipos y soluciones iniciales y tendrán que esperar para encontrar herramientas comerciales adecuadas a sus características en los actuales limitados mercados. Actualmente, diversos parlamentos están incorporando herramientas avanzadas de informática con los usos de las tecnologías disruptivas y sus usuarios y los respectivos «clientes» en el proceso de toma de decisión pública. Da la impresión de que están siendo invitados a adoptar este tipo de soluciones, incluso cuando el uso de servicios basados en la inteligencia artificial requiere capacidades digitales para la interpretación de los algoritmos. La inteligencia artificial en el entorno parlamentario constituye un super conjunto de tecnologías y modelos diseñados para solucionar distintos tipos de problemas, como descubrir patrones o extraer información de grandes cantidades de datos parlamentarios, basándose en múltiples algoritmos (Fitsilis *et al.*, 2021, 27).

Sin perjuicio de abordar esta cuestión con mayor detalle a continuación, en este análisis preliminar cabe identificar cómo la inteligencia artificial puede ayudar a mejorar la administración parlamentaria, es decir a cómo desarrollar sus funciones más rápido y mejor. Entre las tecnologías de AI disponibles a tal efecto se encuentran el reconocimiento facial y de voz, la clasificación de textos, chatbots

o robots de conversación o interactivos, procesamiento natural del lenguaje, reconocimiento de patrones, *machine learning*, etc. Por ejemplo, esto podría reflejarse inmediatamente en el empleo de traducciones electrónicas para los diarios oficiales en parlamentos con varias lenguas oficiales. Igualmente, es evidente que se le puede pedir a ChatGPT la creación de un texto normativo. También se aprecia rápidamente la utilidad de la inteligencia artificial y la función de control parlamentario por la posibilidad que abre de automatización de procesos de búsqueda y selección de intervenciones parlamentarias en formatos de audio y video. Asimismo, la de analizar, agregar y visualizar comunicaciones en formato digital para el tratamiento de las solicitudes de información y documentación sobre iniciativas parlamentarias, estado de tramitación, reuniones y órdenes del día.

De hecho, hay ejemplos de estas aplicaciones en diversos parlamentos. Así, respecto a la asistencia a los parlamentarios, el Parlamento de Sudáfrica tiene un proyecto de uso de chatbot para ayudar a los miembros del parlamento con la información parlamentaria. En este proyecto piloto, las preguntas formuladas por los parlamentarios sobre el estado de un procedimiento legislativo, resolución, pregunta parlamentaria, etc., así como cuestiones más triviales como fechas de reuniones y órdenes del día, asuntos pendientes de tramitar, etc. Este chatbot está basado en una tecnología de *interface* conversacional (Natural Language Processing (NLP)).

1. La inteligencia artificial ante el principio de transparencia y la gestión de los datos en códigos abiertos

Al igual que con cualquier otra nueva tecnología, con el desarrollo de las herramientas de inteligencia artificial, los derechos subjetivos ya existentes de los ciudadanos y de sus representantes en las cámaras legislativas, pueden lograr un abanico más amplio de opciones para su ejercicio, como es el caso del derecho a la información pública, el derecho a conocer la situación en la que se halla la tramitación de un

procedimiento, el derecho a la obtención de copias de los documentos que se encuentran en dichos procedimientos, etc. (Fernández Rodríguez, 145)

De igual modo, el desarrollo de las herramientas de inteligencia artificial permitiría hablar de una administración parlamentaria más inclusiva y personalizada, al servicio de la ciudadanía y de sus señorías, a las que proporciona, equitativamente, servicios públicos en línea personalizados para satisfacer sus necesidades específicas y que permitan acercar la institución parlamentaria y su actividad a la ciudadanía; fomentar la implantación y mayor utilización de las nuevas tecnologías en sus procesos; y reducir sus costes de relación con las otras administraciones públicas.

En la rutina parlamentaria, la incorporación de estos sistemas de aplicaciones basadas en inteligencia artificial sería capaz, por ejemplo, de estar al tanto de eventos, notificar a terceros, recomendar acciones, realizar pronósticos, iniciar medidas provisionales o provisionales y tomar determinadas decisiones incluso sin la implicación de los usuarios. En cuanto al principio de participación y los criterios de buen gobierno, es notable que las nuevas tecnologías suponen una serie de mejoras de participación en los procedimientos parlamentarios de control, aunque el verdadero riesgo consiste en que los parlamentarios, a corto plazo, por el uso de las Tics, se conviertan en trabajadores móviles y no en E-demócratas (EPRI 2005, 5).

Ha de citarse, en primer lugar, respecto a la transparencia, la utilización de la inteligencia artificial para lograr una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, para facilitar mecanismos para incrementar la confianza en la institución, para el aumento del control externo y para la puesta en práctica de sistemas que permitan entender claramente las decisiones tomadas con algoritmos, de los llamados en inglés *black-box systems* (Cerrillo, 2019, 27).

Un segundo campo de actuaciones en términos de transparencia consiste en la utilización de la inteligencia artificial para la identificación y clasificación de los portales parlamentarios de datos abiertos. El

refuerzo de la inteligencia artificial es clave en los ciclos de políticas públicas como la presupuestaria y en la mejora de la experiencia del usuario con los servicios de la administración parlamentaria cuando éstos estén prestados directamente por tecnologías basadas en la inteligencia artificial (Zuiderwijk *et al.*, 2021).

Para completar este análisis, en el marco de la llamada democracia de datos, se han analizado los aspectos fundamentales de las innovaciones tecnológicas que se pueden aplicar a los parlamentos modernos y cómo éstas transforman los procedimientos y gestión de documentos en el contexto parlamentario. De igual modo, la doctrina aborda entre las diversas alternativas tecnológicas la articulación de plataformas de integración flexibles de código abierto es lo más conveniente para los desafíos de los datos parlamentarios (volumen, alojamiento y diversidad de formatos). Este planteamiento permite crear un estándar que asegura interoperabilidad, transparencia y versatilidad. Asimismo, los debates parlamentarios pueden ganar en trazabilidad con el uso de herramientas de visualización avanzadas (AVT), una solución de código abierto que ofrece exploración de datos y posibilidades narrativas vía visualizaciones intuitivas y avanzadas.

Un tercer campo de actuaciones en el plano de la transparencia se refiere al modo en que la inteligencia artificial afecta a la manera en la que se produce la comunicación con la ciudadanía a través de robots (chatbots) que desarrollan conocimiento básico con múltiples datos (legislativo, administrativo y operativo) para hacer frente a la complejidad, ambigüedad e incertidumbre en las interacciones con la ciudadanía debido a la actual falta de atractivo de los canales de comunicación digital de la administración parlamentaria (Androutsopoulou *et al.*, 2019, 358).

Por último, la sistematización y el análisis de la información existente permitirá desarrollar modelos de predicción de reacciones de la ciudadanía basados en herramientas de inteligencia artificial adaptados a las características distintas de la misma. Especial mención requiere la funcionalidad adaptada a las personas con distintas

capacidades para las que las herramientas de la inteligencia artificial pueden abrir de manera nítida la actividad parlamentaria a través de asistentes virtuales que eliminen barreras sensoriales o de cualquier otro tipo para facilitar el acceso a la ciudadanía a dicha actividad y, en sentido inverso, puede permitir a sus señorías y a los grupos políticos enriquecerse con el resultado del análisis sistemático a través de herramientas de inteligencia artificial de las inquietudes y necesidades de la ciudadanía, en general, y de la ciudadanía con distintas capacidades, en particular.

2. La mejora del proceso de elaboración de las leyes con modelos de lenguaje masivos del tipo del ChatGPT o Bard

Debemos manifestar que las nuevas tecnologías con carácter general ya han supuesto también cambios en el procedimiento de elaboración de las leyes. Por ejemplo, los proyectos de ley pueden publicitarse en línea, las propuestas de ciudadanía y sectoriales en relación con las iniciativas legislativas pueden llegar a los actores parlamentarios y constituirse en la base de las posibles enmiendas al texto; en definitiva, el contacto puede ser más directo con los sectores directamente afectados puesto que las normas elaboradas con participación de los afectados son más adecuadas a la realidad a la que se dirigen gracias a las nuevas tecnologías. En el ámbito legislativo, bastantes páginas web parlamentarias ofrecen con detalle el debate político que precede la elaboración de las leyes como «primer paso tecnológico». Criticaba acertadamente Castells (1996, 35) que «lo que se observa es que los gobiernos, las administraciones, los partidos políticos han confundido internet con un tablón de anuncios». No obstante, también se han desarrollado experiencias de desarrollo electrónico del procedimiento legislativo completo en parlamentos nacionales, como en Portugal, Escocia o Canadá, o de E-Parlamento, como el húngaro (Parliament of Canada, p.6).

En este contexto, el salto que el procedimiento legislativo puede experimentar por la aplicación de tecnologías o herramientas basadas en la inteligencia artificial es notable. El uso de los modelos de lenguaje masivos a través de herramientas como la conocida ChatGPT o Bard permiten que dichas herramientas se entrenen y crezcan sin supervisión, autoaprendiendo, para responder preguntas, resumir documentos y completar frases o, en el caso de la elaboración de las normas, incluso preceptos de las propuestas legislativas o de las enmiendas a dichas propuestas legislativas. Estas herramientas tienen la capacidad de adaptar la búsqueda con ciertas indicaciones y redactar discursos, elaborar informes y clasificar textos o comparar textos legislativos similares e incluso generar textos como resultado de esas búsquedas. Por ejemplo, en lo que concierne a los procesos legislativos, la Cámara de los Representantes de Estados Unidos ha puesto en funcionamiento una herramienta de AI para analizar automáticamente las diferencias entre propuestas legislativas, enmiendas y textos legales en vigor. La herramienta es capaz de interpretar citas legales cruzadas y las modificaciones que en otros textos legales tendrían que operarse en consecuencia con el nuevo precepto legal.

3. Las ventajas del procesamiento de documentos por la inteligencia artificial para el control e impulso parlamentario

En cuanto a la función de control, las nuevas tecnologías basadas en herramientas de inteligencia artificial pueden compensar el desequilibrio tradicional que mantiene la oposición con el ejecutivo; abren nuevas opciones informativas y suponen que la relación entre el parlamento y la sociedad deje de tener un único sentido y sea bidireccional o multidireccional. Es evidente que significan igualmente que el control que se ejerce, por el Parlamento, del ejecutivo sea conocido de forma más directa por los ciudadanos. Del mismo modo, los ciudadanos también pueden controlar en qué consiste la labor que desarrollan los parlamentarios con criterios de calidad y de cantidad. En

definitiva, el uso de las nuevas tecnologías debe facilitar posibilidades de interactividad con los ciudadanos como suministradores directos de información o sugerencias y como evaluadores de sus representantes.

Así, por ejemplo, el análisis de las preguntas parlamentarias permite a la doctrina destacar las ventajas del uso de herramientas avanzadas de procesamiento del lenguaje natural para descubrir relaciones semánticas ocultas entre términos que conllevan información sensible y pueden eventualmente influenciar las decisiones políticas o formar el pensamiento del público (Ziouvelou *et al.*, 2022, p.47). En particular, se pueden citar las funcionalidades asociadas a la detección de referencias en los discursos parlamentarios, la sugerencia de metadatos en relación con tópicos o términos de las intervenciones de sus señorías, las transcripciones de las sesiones mediante los programas informáticos adecuados y su traducción en diversas lenguas para su mayor comprensión y accesibilidad por la ciudadanía.

Por ejemplo, en cuanto a los debates parlamentarios y los antecedentes sobre la misma materia, cabe señalar que el National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) en Tokio ha desarrollado un sistema que usa los datos de la Dieta de Japón para conectar los videos de las sesiones parlamentarias usando las técnicas de reconocimiento de voz para identificar los videos parlamentarios y los diarios de sesiones. En esta misma línea, la Cámara de los representantes de los Países Bajos ha puesto en práctica el «Speech2Write» que consiste en un sistema que traduce la voz de sus señorías en informes escritos, no solo transcribe. La herramienta contiene el reconocimiento de voz, edición automática que evita palabras determinadas, realiza correcciones gramaticales y propone estilos de edición basado en modelos de lenguaje parlamentario que se ha desarrollado a partir de más de 2.000 horas de *machine learning* aplicado sobre audios parlamentarios y los correspondientes textos.

4. El reto parlamentario de la planificación estratégica de la entrada de la inteligencia artificial y el buen gobierno del proceso

La inteligencia artificial, como cualquier nueva tecnología, supone para el Parlamento y su administración un reto de futuro que requiere cierta planificación. En primer lugar, exige la definición de, al menos, unos ejes fundamentales de actuación entre los que se pueden enumerar los siguientes: la elección de los modelos que se quieran poner en práctica en función de los riesgos y garantías que se estimen oportunos por los órganos de gobierno de la institución; la formación de todo personal al servicio de las cámaras, no solo de los informáticos, y de sus señorías cada uno con su nivel adecuado a las funciones e interacciones que desarrollarán; la dotación de infraestructuras, recursos y soluciones tecnológicas; las actuaciones y objetivos concretos de simplificación administrativa, y la preparación y articulación de adaptaciones normativas para la eficaz aplicación de soluciones tecnológicas.

Cualquier proyecto de adaptación de las administraciones parlamentarias a las herramientas de la inteligencia artificial debe reunir, entre otras, las características de ser integral, innovador y participativo.

En primer lugar, al tratarse de un proyecto integral, su filosofía no se puede limitar a telematizar procedimientos o a hacer un uso intensivo de las nuevas tecnologías derivadas de la inteligencia artificial en los procesos administrativos parlamentarios, sino que se vale de esos nuevos instrumentos para promover un movimiento de Desarrollo Organizacional (OD), que se realiza desde el máximo nivel de autoridad (Presidencia de los Parlamentos) hasta el nivel más bajo de la organización, introduciendo modificaciones fundamentales en los procedimientos, en los modos de gestión y formación digital de los recursos humanos y en la relación grupos parlamentarios- diputados-administración e incidiendo en la demanda de servicios públicos en línea alimentados con herramientas de inteligencia artificial por parte de los grupos parlamentarios, sus señorías, la ciudadanía, los medios de comunicación social, etc.

Esto solo podrá llevarse a cabo en parlamentos equipados con sistemas de firma electrónica avanzada y de formación digital, tratando de inducir, mediante la mutación tecnológica del entorno administrativo, su capitalización tecnológica y capacitación en el uso de estas herramientas de inteligencia artificial en sus procesos, todo ello también dirigido a desencadenar en la administración parlamentaria un cambio cultural que transforme la tradicional estructura burocrática en una infocracia inteligente.

En segundo lugar, la amplitud y diversidad se afirma porque la integración de herramientas de inteligencia artificial en un Parlamento comprende un amplio elenco de procedimientos telemáticos, internos y externos, todos ellos dotados, para promover su aceptación y utilización efectiva, de las garantías de seguridad derivadas del uso de la firma electrónica avanzada y otros sistemas siempre con el respeto debido a la voluntaria participación en el sistema de sus señorías y de los grupos parlamentarios, así como de los ciudadanos y terceros.

En tercer lugar, priman en este tipo de desarrollos los criterios de racionalidad estratégica por lo que todo proyecto de integración de herramientas de inteligencia artificial en un Parlamento debe desarrollarse por fases consecutivas; por ejemplo, de abajo hacia arriba, sin ir más allá de las propias posibilidades (disponibilidad previa de la firma electrónica avanzada), empezando pequeño (primero por su test en procedimientos telemáticos internos), escalando rápido (apertura del Registro Telemático a procedimientos externos) y distribuyendo valor (procedimientos telemáticos externos de transaccionalidad completa).

En cuarto lugar, el buen desarrollo de un proyecto de adaptación de la administración parlamentaria a las herramientas de inteligencia artificial requiere de la participación de todos los actores del entorno parlamentario: señorías y grupos parlamentarios; servicios administrativos de la Secretaría General; Medios de comunicación social; Proveedores de los Parlamentos, etc. Como se ha anticipado, cada colectivo deberá ser formado de acuerdo con la participación o interacción que vaya a tener con las herramientas basadas en inteligencia artificial.

En quinto lugar, para que la transmisión de datos pueda desarrollarse plenamente, es necesario que el envío de la información a través de las redes de telecomunicaciones y telemáticas pueda ofrecer a los usuarios el mismo nivel de seguridad y confianza, al menos, que las informaciones o transacciones documentadas en papel y la información clara y nítida de que las mismas pueden haber sido creadas por herramientas de inteligencia artificial cuando así haya sido.

Esta nueva realidad que se deriva de la puesta en desarrollo de herramientas de inteligencia artificial en los ámbitos parlamentarios no puede dejar de lado el principio de transparencia y comunicación que supone la búsqueda de nuevas comunicaciones entre representantes y representados que tiene necesariamente que reportar, al extender la participación, la ampliación y enriquecimiento del debate político y aumentar la participación de los electores. En este contexto, cobran especial relevancia los proyectos estratégicos que miran a medio plazo la integración de estas nuevas tecnologías en las estructuras parlamentarias. Aparte de lo operativo del funcionamiento de los parlamentos, el desarrollo estratégico del mismo no tendría sentido o no cabría si no abordase la incorporación de herramientas de inteligencia artificial. Pero para ello se hace necesario que dicha planificación incluya una serie de prerequisites técnicos jurídicos e informáticos; en concreto, los imprescindibles a priori para poder diseñar dicho despliegue de la inteligencia artificial son, por ejemplo, la creación de registros electrónicos, la incorporación de interfaces de programación de aplicaciones (las llamadas APIS) y el empleo de la firma electrónica en los procedimientos parlamentarios.

De hecho, la transformación digital depende del continuo cambio organizativo y ruptura con el modo anterior de hacer las cosas (Vial 2019, 144) pero a su vez no podrá arrancar si no se dan las circunstancias técnicas que permitan iniciar dicha transformación.

Una planificación estratégica del uso de los sistemas de inteligencia artificial en los parlamentos pasa por la identificación de que herramientas se van a poner en marcha y cuál es la finalidad de

dicho uso y precisa de un comité de gestión que lidere el desarrollo y ejecución del programa de actuaciones integral. Este uso puede ser para resolver problemas existentes o para la búsqueda de usos que puedan crear un valor añadido en las funciones parlamentarias y no podrá ser uno de los usos prohibidos por la legislación europea anteriormente citada. El enfoque ha de ser completamente alineado con las funciones parlamentarias y los valores de transparencia y participación; es más, ha de estar integrado transversalmente en las estructuras administrativas, no solo de carácter organizativo sino también consultivos como los comités de prevención y salud y de igualdad de género. Será necesario identificar las zonas de riesgo más elevado y crear un marco en torno a las mismas de carácter evolutivo y adaptado a las directrices europeas, estatales y autonómicas sobre la materia. Por último, este enfoque integrado deberá tener en cuenta el seguimiento integrado de posibles litigios asociados a la inteligencia artificial como los derivados de la utilización de LLM en procedimientos parlamentarios o de gestión de personal. En definitiva, la planificación estratégica será a la vez un elemento clave para dar valor añadido y mitigar los riesgos asociados al proceso de desarrollo de la inteligencia artificial.

5. El desafío de los principios éticos y otros riesgos asociados en la actividad parlamentaria ante las herramientas de la inteligencia artificial

Los aspectos éticos y el riesgo y la existencia de garantías frente al mismo no pueden quedar al margen de la incorporación de las nuevas tecnologías de la inteligencia artificial a los parlamentos. De hecho, la norma europea elabora un listado de usos prohibidos de dichas herramientas en la UE⁵ y unas reglas para clasificar los sistemas de IA como sistemas de alto riesgo.⁶ Toda estrategia de desarrollo de la inteligencia artificial, pese a los esfuerzos de planificación y de preparación, presenta desafíos y riesgos que no sólo con planificación

5 Artículo 5.1 Reglamento (UE) 2024/1689.

6 Artículo 6 Reglamento (UE) 2024/1689.

estratégica se pueden resolver. Como la mayoría de los asuntos tecnológicos, el desarrollo de la inteligencia artificial exige opciones políticas reales y estrategias de implementación firmes, diseñadas para maximizar beneficios y minimizar los resultados negativos o los riesgos asociados a su puesta en práctica relacionados con la seguridad, la privacidad y la transparencia de los sistemas de inteligencia artificial.

Como cualquier otro campo de la experiencia humana, la inteligencia artificial en cualquiera de sus desarrollos no está exento de debates éticos y de riesgos asociados a la posibilidad de falta de objetividad, la parcialidad del análisis basado en la información de la que se alimentan, los sesgos o la discriminación no intencionada y los incidentes derivados de los mismos. Por ejemplo, las llamadas «alucinaciones» algorítmicas que suponen la creación de contenido falso inadecuado o irrelevante por la inteligencia artificial en su versión generativa supone un riesgo que llama a la necesidad de aplicar pensamiento humano crítico y buenas prácticas consolidadas (Dahl y otros, 2023).

En este contexto, la legislación europea distingue sistemas de inteligencia artificial de riesgo inaceptable, de alto riesgo y de riesgo limitado. Los primeros, de riesgo inaceptable, son los que se consideran una amenaza para las personas y deben ser prohibidos.⁷ Los segundos, los de alto riesgo, son los sistemas de IA que afecten negativamente a la seguridad o a los derechos fundamentales y se dividirán en dos categorías. Primera categoría: los sistemas de IA que se utilicen en productos sujetos a la legislación de la UE sobre seguridad de los productos.⁸ Segunda categoría: los sistemas de IA pertenecientes a ocho ámbitos específicos que deberán registrarse en una base de datos de la UE: identificación biométrica y categorización de personas físicas;

⁷ Dos ejemplos sería la manipulación cognitiva del comportamiento de personas o grupos vulnerables específicos: por ejemplo, juguetes activados por voz que fomentan comportamientos peligrosos en los niños; o la puntuación social: clasificación de personas en función de su comportamiento, estatus socioeconómico o características personales.

⁸ Esto incluye juguetes, aviación, automóviles, dispositivos médicos y ascensores. Véase Artículo 16 y ss del Reglamento (UE) 2024/1689.

gestión y explotación de infraestructuras críticas; educación y formación profesional; empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo; acceso y disfrute de servicios privados esenciales y servicios y prestaciones públicas; aplicación de la ley; gestión de la migración, el asilo y el control de fronteras y la asistencia en la interpretación jurídica y aplicación de la ley.⁹ Todos los sistemas de IA de alto riesgo deben ser evaluados antes de su comercialización y a lo largo de su ciclo de vida. Por último, la tercera categoría, los sistemas de IA de riesgo limitado, deben cumplir unos requisitos mínimos de transparencia que permitan a los usuarios tomar decisiones con conocimiento de causa. Tras interactuar con las aplicaciones, el usuario puede decidir si desea seguir utilizándolas. En este sentido, la norma contempla una serie de requisitos de transparencia para la inteligencia artificial generativa, como el ChatGPT, tales como revelar que el contenido ha sido generado por IA, diseñar el modelo para evitar que genere contenidos ilegales y publicar resúmenes de los datos protegidos por derechos de autor utilizados para el entrenamiento.

Extrapolado dicho esquema al ámbito parlamentario es crucial que el proceso de desarrollo de las aplicaciones basadas en inteligencia artificial tenga en cuenta los límites que se quieran establecer a priori con carácter adicional a los establecidos por el legislador europeo respecto a los riesgos inaceptables y los sujetos a limitación. Tendrá que ser la Mesa de la Institución parlamentaria, asesorada por los órganos técnicos que procedan y la Secretaría General, la que defina las líneas rojas que delimiten el uso de la tecnología sobre la base de un análisis de riesgos para evitar su uso en áreas donde el riesgo sea alto o su uso con especial atención en áreas donde los controles sean indispensables y aquellas donde, al ser los riesgos menores, puedan ser empleadas más libremente. Asimismo, como órgano de gobierno, la Mesa deberá hacer público los sistemas o herramientas de inteligencia artificial que se emplean en la actividad parlamentaria y en las relaciones con la

9 Artículos 50 y ss del Reglamento (UE) 2024/1689.

ciudadanía, el riesgo asociado a cada uno de los casos e identificar los contenidos o informaciones generadas por dichos sistemas de manera que puedan hacerse públicos y accesibles.

Un ejemplo del debate ético al respecto de una herramienta parlamentaria basada en la inteligencia artificial es el proyecto del Parlamento flamenco que usa la inteligencia artificial para detectar los miembros del Parlamento que no están atentos al debate al usar sus teléfonos móviles en las sesiones plenarias. Es preciso identificar cuáles son los principios que inspiran dicho sistema de control, si los sistemas a poner en práctica son proporcionales al fin perseguido y pueden redundar en una mejor consecución de los principios que los inspiran. En concreto, sería necesario evaluar si el citado mecanismo de control puede ser un mecanismo adecuado para fomentar la participación en los debates parlamentarios o no.

V. Conclusiones

Desde el punto de vista ético, la modernización parlamentaria gracias a la inteligencia artificial permite la apertura de debates de gran interés. Como anticipábamos, el futuro podría pasar por tener un escaño ocupado por una Alexa o una Siri que participe en la toma de decisión, e incluso vote, sobre la base de algoritmos en los que se excluyan reglas como la disciplina de voto o solo se permita adoptar disposiciones si los datos son suficientes para tomar la decisión.

Como se ha descrito, en el horizonte más próximo está la cuestión del impacto en funciones parlamentarias como la legislativa o la de control. Lo que sí que es cierto y demostrable es que, en la función legislativa, por ejemplo, puede ser de gran utilidad el empleo de una herramienta de AI para analizar automáticamente las diferencias entre propuestas legislativas, enmiendas y textos legales en vigor o de Derecho comparado sobre la misma materia y en distintos idiomas. Cuando esta posibilidad sea una realidad incluso los votantes podrían comparar las decisiones tomadas por sus representantes con las que

se hubieran tomado siguiendo la inteligencia artificial. Esto se ha planteado ya en algún Estado de la Unión Europea, como es el caso de Estonia. En cuanto a la función de control, en aquello que se refiere a los debates parlamentarios, la inteligencia artificial puede ser una solución para mejorar la calidad de las discusiones en sede parlamentaria, ahorrar debates estériles y evitar argumentos repetitivos o vacíos de contenido.

Ha quedado expuesto que la imbricación de la inteligencia artificial en las funciones parlamentarias debe partir de un enfoque integrado de las respuestas a una serie de cuestiones clave clásicas en el parlamentarismo como son las siguientes: a quién rinde cuentas el Parlamento como centro de debate político de una sociedad democrática avanzada; qué funciones desempeñan los partidos políticos como instrumento de representación y participación de los ciudadanos en la vida pública; qué significa acceso a la información pública y cómo se transforma la educación cívica en cultura de la participación a la ciudadanía en los tiempos de la inteligencia artificial.

Para el desarrollo de la inteligencia artificial en este ámbito se haría necesario en primer lugar un planteamiento de inicial de consenso con los usuarios para identificar los límites, las garantías y los riesgos del uso de las tecnologías disruptivas en los parlamentos. Solo de este modo, se podría tener un punto de partida que sería un marco de entendimiento de los requisitos que la transformación digital del Parlamento requiere a través de un programa de actuaciones integrado y transversal que identifique aquellos elementos en los que la inteligencia artificial va a aportar un valor añadido a la Institución parlamentaria y, a la vez, sea capaz de mitigar riesgos asociados al desarrollo de esta. Todo ello en línea con las directrices y principios existentes en el ámbito europeo, estatal y autonómico.

En este contexto, se regule su uso parlamentario o no, la inteligencia artificial va a desempeñar un rol fundamental en la transformación de los parlamentos. La incorporación de la inteligencia artificial a la realidad parlamentaria tiene al mismo tiempo un aspecto

estratégico y un aspecto operativo. Indudablemente, todos estos instrumentos o herramientas basadas en la inteligencia artificial ayudarán también a la administración parlamentaria, a los grupos políticos y a sus señorías a analizar y conocer mejor las reacciones de la ciudadanía o de representantes sectoriales de la misma.

Como cualquier otro intento de modernizar los Parlamentos, el que consiste en la imbricación de la inteligencia artificial debe partir del hecho de que toda modernidad debe ser interpretada como índice de buen gobierno. Esta es una reflexión a escala de principios. Así, la transparencia en la toma de decisiones no se trata de sólo de invitar a legislar, en el caso que nos ocupa, a un algoritmo que procese textos legales adoptados en el pasado por diversos legisladores y seleccione aquellos fragmentos que considere mejores por los criterios que se le preestablezcan como pudieran ser el índice de litigiosidad de los preceptos de estos o la existencia de una repetición literal del silogismo normativo por diversos legisladores. Ahí hay un margen de error alto por los riesgos de subjetividad y falta de neutralidad que supone, las llamadas alucinaciones de los algoritmos y por la introducción de los criterios que van a inspirar la creación por la inteligencia artificial de éstos.

En definitiva, todo esfuerzo legislativo y organizativo debe tender a desarrollar un ecosistema parlamentario de confianza destinado a lograr que la inteligencia artificial sea fiable y accesible a los operadores implicados, desde los funcionarios de las administraciones parlamentarias hasta los miembros de las asambleas legislativas y la ciudadanía a la que representan y con la que interactúan en el ejercicio de sus cargos representativos.

VI. Bibliografía

- Anastasiadou, Maria, Santos, Vitor y Montargil, Filipe (2021): Which Technology to Which Challenge in Democratic Governance? An Approach Using Design Science Research. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15, 512–531.
- Andersen, Stacy Lynn (2002): John McCarthy: father of AI, *IEEE Intelligent Systems* 17(5):84 – 85.
- Berg, Jane, Lindholm, Jenny y Högväg, Joachim (2021): How Do We Know That It Works? Designing a Digital Democratic Innovation with the Help of User-Centered Design. *Information Polity*, 26, 221–235.
- Australian Government (2007): Information Management Office (2003): EGovernment Benefits Study (2006) y e-Government Strategy: Responsive Government: A New Service Agenda., disponibles en <http://www.agimo.gov.au/publications/2007>
- Campos Acuña, María Concepción (2019): Inteligencia Artificial e Innovación en la Administración Pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas Zk. berezia* - Núm. especial - Special issue 3/2019, 74-91 or. ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103
- Castells, Manuel (1996): *La era de la información. La sociedad red*, vol.1, Alianza Editorial, 2ª ed., Madrid.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2019). How can we open the black box of public administration? Transparency and accountability in the use of algorithms. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 13-28.
- Comisión Europea (2003): *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, Bruselas, 26.9.2003, COM(2003) 567 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF>
- (2020): *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, COM (2020) 65 final, 2020.

- (2021): *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*, Bruselas, 21.4.2021 COM(2021) 206 final, accesible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8115-2021-INIT/es/pdf>
- EPRI (2005): *Parliamentarians & ITCs: Awareness, understanding and activity levels of European Parliamentarians*, *EPRI Knowledge, IST for Parliamentarians*, nr. 511694.
- Dahl , Matthew, Magesh, Varun, Suzgun, Mirac y Ho, Daniel (2024): *Hallucinating Law: Large Legal Fictions: Profiling Legal Hallucinations in Large Language Models*, accesible en <https://hai.stanford.edu/news/hallucinating-law-legal-mistakes-large-language-models-are-pervasive>
- Fitsilis, Fotios, Koryzis, Dimitris y Schefbeck, Günther (2022): *Legal Informatics Tools for Evidence-Based Policy Creation in Parliaments*. *International Journal of Parliamentary Studies*, 2, 1–25.
- Guillem Carrau, Javier (2008): *Apuntes y consideraciones jurídicas sobre los retos tecnológicos de los Parlamentos*, *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, 18, 57-81.
- Innerarity, Daniel (2020): *El impacto de la inteligencia artificial en la democracia*. *Revista De Las Cortes Generales*, 109, 87-103.
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. (2019). *Estrategia española de I+D+I en Inteligencia Artificial*. Recuperado de: http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2003): *Informe Final de la Comisión Especial de Estudio para la Sociedad de la Información. Mº de Industria, Turismo y Comercio*. Entidad Pública Empresarial. Madrid, 1 de abril de 2003. Disponible en : http://cdsi.red.es/documentos/informe_final_cdsi.pdf
- Montoya, Daniel y Rummery, Alice (2020): *The use of artificial intelligence by government: parliamentary and legal issues*, *E-brief*

- No. 02/2020, Parliament of South Wales, accesible <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Pages/The-use-of-AI-by-government-parliamentary-and-legal-issues.aspx>
- OCDE (2003): *The E-Government imperative*, disponible en [http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final\(\).pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final().pdf)
- Palmi, Pamela, Corallo, Angelo, Prete, Maria Irene y Harris, Phil (2020): Balancing Exploration and Exploitation in Public Management: Proposal for an Organizational Model. *Journal of Public Affairs*, 21, e2245.
- Parlamento Europeo (2003): Working Paper "Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe", STOA 116 EN, *Scientific and Technological Assessment Series*, Directorate-General for Research.
- (2020) Report on artificial intelligence in a digital age (2020/2266(INI)) *Special Committee on Artificial Intelligence in a Digital Age*, A9-0088/2022, 5.4.2022. Accesible en https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/246872/A9-0088_2022_EN.pdf
- Parlamento de Canadá (2006): *How can information technology transform the way Parliament works?*, PRB 00-28E, Revised 2, October 2006
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2004): *¿Ciberciudadanía o ciudadanía. com?*, Gedisa ed., Barcelona.
- Remenyi, Dan y Wilson, Diana (2007): "e-Democracy: an "e" too far?" en Griffin, D. y otros: *Developments in e-Government*, IOS Press, 89-100.
- Smith, Colin y Webster, C. William R. (2008): "The Emergent ICT Culture of Parliamentarians: The Case of the Scottish Parliament, *Information Polity*, 13(3).
- Senado (1999): Informe de la Comisión Especial sobre redes informáticas. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, 812, de 27 de diciembre de 1999.

- Tangi, Luc, Janssen, Marijn, Benedetti, Michele y Noci, Giuliano (2020): Barriers and Drivers of Digital Transformation in Public Organizations: Results from a Survey in the Netherlands. In *Proceedings of the 19th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2020*, Linköping, Sweden.
- Vial, Gregory (2019): Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda. *Journal of Strategic Information Systems*, 28, 118–144.
- Ziouvelou, Xenia, Giannakopoulos, George, y Giannakopoulos, Vassilis (2022): Artificial Intelligence in the Parliamentary Context, *Techno-Politics Series: 4, Smart Parliaments Data-Driven Democracy*, p. 43-57

