

PARLAMENTOS Y PROTECCIÓN DE DATOS ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: ADAPTACIÓN Y RETOS

Coordinadora de la obra:

MONTSERRAT AUZMENDI DEL SOLAR

*Letrada y Delegada de Protección de Datos del
Parlamento Vasco. Presidenta de la ADPDP*

tirant lo blanch

Valencia, 2025

Copyright © 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© AA.VV.

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V--2024
ISBN: 979-13-7021-038-0

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Índice

Prólogo

<i>Algoritmos en el corazón de la democracia. Inteligencia artificial para transformar y fortalecer el parlamento</i>	11
LORENZO COTINO HUESO	

<i>Inteligencia Artificial y protección de datos: cumplimiento del RGPD y del Reglamento de Inteligencia Artificial.....</i>	21
ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA	

<i>Implantación y uso de la Inteligencia Artificial. Medidas técnicas de seguridad</i>	53
MIGUEL ÁNGEL ANDÚGAR MORENO	

<i>Aspectos psicológicos, sociológicos y políticos de la Inteligencia Artificial</i>	79
IÑAKI GONZÁLEZ GONZÁLEZ	

<i>Inteligencia Artificial en los parlamentos: directrices generales.....</i>	111
MONTSERRAT AUZMENDI DEL SOLAR	
ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA	

<i>Inteligencia Artificial y procedimiento legislativo</i>	145
MONTSERRAT AUZMENDI DEL SOLAR	

<i>Inteligencia Artificial en la función de control parlamentario</i>	179
NICOLÁS PULIDO AZPÍROZ	
ÁNGEL L. SANZ PÉREZ	

<i>Inteligencia Artificial en la función presupuestaria.....</i>	205
ISABEL CAÑAS PALACIOS	
FRANCISCO JAVIER LÓPEZ HERNÁNDEZ	

<i>La Inteligencia Artificial en la función de impulso parlamentario</i>	261
MERCÈ ARDERIU I USART	

<i>Inteligencia Artificial en la labor de los servicios jurídicos y en los servicios de documentación y estudio.....</i>	289
ROBERTO MAYOR GÓMEZ	
ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA	
 <i>Proceso de implantación de sistemas de Inteligencia Artificial en los parlamentos. Papel de los delegados y delegadas de protección de datos.....</i>	321
ROBERTO MAYOR GÓMEZ	

Prólogo

Algoritmos en el corazón de la democracia. Inteligencia artificial para transformar y fortalecer el parlamento

LORENZO COTINO HUESO

Presidente de la Agencia Española de Protección de Datos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

Es un honor aceptar la invitación de la muy activa Asociación de Delegados y Delegadas de Protección de Datos de Parlamentos, con el motor de Montserrat Auzmendi, para presentar esta obra colectiva. De un lado, porque me ha obligado a sumergirme en una lectura que me ha resultado muy estimulante, pese a la escasez de tiempo disponible. Del otro lado, porque además me ha impuesto abordar un tema que, aunque tiene claras relaciones temáticas y los autores son especialistas, trasciende con creces a la protección de datos. Los estudios de este libro ofrecen una visión amplia, transversal y rigurosa del impacto de la inteligencia artificial (IA) en los parlamentos de nuestro tiempo. Afortunadamente había hecho ya algunas lecturas de colegas como Tudela o Roca, así como conocía algún documento básico como los de la Unión Interparlamentaria¹, pero no había tenido ocasión de hacer una inmersión en el tema y una reflexión sobre el mismo. En esta presentación, sin duda, voy a ser mucho más superficial que los autores de este libro, pero dada la invitación a prologarla, aprovecho y me permito expresar algunas reflexiones sobre el tema.

Cuando comencé a trabajar el ámbito del Derecho digital hace más de veinticinco años, resultaba difícil imaginar el escenario en el que hoy nos encontramos. La irrupción de la IA, en especial la generativa, no es una simple evolución tecnológica. Es un punto de

¹ www.ipu.org/ai-guidelines

inflexión histórico. La IA marca un antes y un después en la historia de la humanidad. Así de claro, posiblemente con más impacto estructural que la llegada de internet, posiblemente incluso mayor que revoluciones históricas como la imprenta o la electrificación. No se trata de retórica: hablamos de una transformación estructural que redefine el conocimiento, el trabajo y las formas de decisión. Y también, inevitablemente, va a impactar en la democracia, en las cámaras representativas y en el mismo constitucionalismo parlamentario. Riesgos los hay, y muchos. No obstante, aventurándome a mirar a un futuro a 5 o 10 años —una eternidad hoy día—, me atrevería a decir que parecerán obsoletos y arcaicos algunos debates sobre si usar o no usar la IA en muchos contextos. El uso de la IA en cámaras representativas será tan natural e inevitable como hoy lo es enviar un correo, firmar electrónicamente, consultar Google o trabajar con un procesador de textos. La pregunta no será si se usa, sino cómo se garantiza que su uso sea compatible con los principios de un Estado constitucional democrático y hacia dónde va el parlamento en un mundo con IA.

Para que se vea con normalidad el uso de IA dentro de unos años, es hoy cuando debemos *hacer los deberes* y definir las condiciones jurídicas, tecnológicas políticas y organizativas para garantizar que este cambio refuerce —y no debilite— tanto los órganos parlamentarios como nuestros valores constitucionales democráticos. Precisamente en estos tiempos convulsos en los que las democracias parlamentarias parecen estar amenazadas, la IA no ha de ser un *palo en las ruedas*, sino precisamente un instrumento de refuerzo de la democracia y las cámaras. Este libro permite ver que la IA puede y debe ser una palanca y multiplicador de las funciones parlamentarias, con sus riesgos. Por eso, hay que liderar y apostar no sólo por la IA, ~~si no~~ porque los principios jurídicos que ya se van consolidando en este ámbito, algunos a partir de los principios básicos de la ética de la IA, se proyecten y modulen al ámbito parlamentario. Es esto precisamente lo que se reivindica y desarrolla desde la Unión Interparlamentaria en sus criterios de 2024, al igual que la práctica totalidad de los estudios del libro: principios como la rendición de cuentas, el respeto a la dignidad humana y la privacidad, la justicia, la igualdad y la no discriminación, la transparencia y explicabilidad algorítmica, la participación pública, el cumplimiento legal y el respeto al Estado de Derecho y

a los valores democráticos. Todo ello ha de definirse, en exigencias concretas y operativas como un control y supervisión humanas reales y efectivos, la trazabilidad, una adecuada gobernanza y garantías de los derechos fundamentales tanto de los individuos como en una visión colectiva de los mismos, con especial atención —como es lógico en el enfoque de esta obra— a la protección de datos personales.

Como en muchos de los estudios del libro se reflexiona y detalla, *la IA tiene un potencial transformador que afecta a todas las funciones clásicas del poder legislativo*: la producción normativa, la fiscalización del poder ejecutivo, la función presupuestaria, la promoción de la participación democrática, así como la gestión interna y la transparencia institucional.

En su función legislativa, la IA ya permite colaborar en la generación preliminar de borradores normativos, comparar legislaciones, hacer una evaluación previa de impacto normativo, puede mejorar la calidad y técnica de los textos mediante el análisis de su claridad, coherencia y viabilidad normativa. Se abren así posibilidades reales de subsanar déficits históricos en técnica legislativa en los que entre otros la Unión Europea viene apostando hace años. Algunos países como Emiratos Árabes Unidos ya exploran con su *Regulatory Intelligence Office* modelos avanzados de inteligencia legislativa automatizada que integran en tiempo real leyes, jurisprudencia, datos administrativos y de impacto social. Anuncian propuestas normativas, detección de redundancias e incoherencias y aceleración normativa de un 70%. La emergencia de estas iniciativas también acelera las cuestiones que debemos plantearnos ya.

La IA también tiene enorme potencial en la función de control parlamentario, según se detalla en varios capítulos. Así, puede ser especialmente útil para un uso masivo de datos públicos y para hacer minería de información y lograr la detección automática de desviaciones e ineficiencias en la acción y políticas del ejecutivo al que se controla. Las cámaras representativas pueden reducir su tradicional asimetría informativa y situación de debilidad respecto al Ejecutivo y fortalecer su efectiva capacidad de control. La tecnología no debe sustituir al juicio político, pero sí que puede darle mayor precisión, anticipación y profundidad. La tecnología no sustituye pero puede potenciar y complementar la deliberación e interacción política.

En el plano presupuestario, muy bien atendido en varios de los estudios, en el que el predominio gubernativo es natural y clásico, la IA puede revitalizar al parlamento. La IA permite simular escenarios de gasto, realizar análisis coste-beneficio, detectar ineficiencias estructurales en la legislación y políticas públicas. También en las funciones de impulso político y representación, así como de gobierno abierto, transparencia y participación, las cámaras pueden beneficiarse de sistemas de IA para analizar grandes volúmenes de demandas ciudadanas, identificar problemáticas y mejorar los mecanismos de escucha. Los asistentes virtuales, las plataformas deliberativas moderadas automáticamente pueden ser muy útiles. Obviamente, en un mundo de datos, hay que tener cautelas para no marginar a personas y colectivos que no están representadas por los datos. Tampoco hay que anular la interacción social por procedimientos algorítmicos despersonalizados, o de interpretar la representación política como mera agregación estadística. Como ocurre con el amor, la participación democrática, también en el parlamento, no puede reducirse a datos: sigue requiriendo cercanía, escucha y alma.

En cuanto a la gestión interna, la IA facilita y mejora la planificación, optimización de recursos humanos y materiales, automatización de procesos administrativos, mejora de la organización documental. En los servicios jurídicos y de documentación parlamentaria, la IA puede facilitar la revisión técnica de normas, el apoyo a la elaboración de dictámenes, la organización semántica de archivos legislativos o la consulta multilingüe de bases jurídicas. También, son claras las funcionalidades para la comunicación de las instituciones, como las cámaras, con *chatbots*, generación automatizada de contenidos en medios y redes sociales.

Sin duda que la proyección de la IA en todas estas funciones parlamentarias conllevará una transformación de la misma institución, con efectos colaterales difíciles de predecir. La clave estará en que la IA refuerce la naturaleza constitucional de los parlamentos, sin erosionarlos, sin una delegación al algoritmo y lo haga cumpliendo con todas las garantías constitucionales, políticas y jurídicas exigibles.

Pero cabe ir más allá en la reflexión. *Los parlamentos, que funcionan razonablemente bien en nuestros sistemas democráticos, no sólo pueden funcionar mejor, sino que pueden redefinir sus propias funciones constitucionales.* No solo se trata de eficiencia, automatizar tareas o acelerar procesos,

sino que la IA puede impactar en las cámaras, llevando a repensar incluso qué papel debe seguir desempeñando el parlamento como órgano democrático en un mundo de decisiones automatizadas y normas inscritas en modelos algorítmicos.

Como en otros lugares he insistido, la IA tiene un claro impacto colectivo por encima de los derechos e intereses individuales. Y ello puede tener interés en instituciones como el parlamento. Los algoritmos no afectan solo a personas concretas, sino que operan clasificando poblaciones, segmentando colectivos, condicionando dinámicas institucionales e incluso el modo en que se entienden los procedimientos deliberativos. Esto exige un nuevo enfoque jurídico-constitucional que ponga en el centro la transparencia estructural, la rendición de cuentas colectiva, el derecho a la participación en el diseño y uso de estos sistemas, y la vigilancia del impacto social acumulado. Las cámaras pueden pasar a ocupar un lugar importante para velar por el impacto colectivo que tiene el uso de IA para las decisiones políticas.

En razón de la IA, muy posiblemente habrá que replantearse lo que es la acción normativa, la ley y, con ella, su actor fundamental y legítimo que es el parlamento. Desde que trabajé el libro de Ben-Sharar y Porat sobre la *ley personalizada* hace años, no dejo de darle vueltas a un futuro no tan cercano². La IA permite ya formular normas u obligaciones a partir de datos históricos, modelos matemáticos y decisiones automatizadas; sistemas algorítmicos de influyen directamente en las decisiones colectivas y que permiten formular y aplicar normas y obligaciones con personalización masiva. Las normas algorítmicas no se redactan ni se votan en los parlamentos. Sin embargo, pueden desplegar efectos normativos de gran alcance, a menudo sin visibilidad ni deliberación pública. De ahí que el uso de IA en los órganos representativos, en un medio plazo y más allá de los cambios más inmediatos, no se quedarán en la superficie de ser una herramienta de apoyo y potenciación.

Habrà que plantearse el papel del parlamento cuando la normatividad ya no se genera solo a través de textos, sino también de estos

² BEN-SHAHAR, O. y PORAT, A. 2021: *Personalized law: different rules for different people*, Oxford University Press

modelos. Si ello se produjera, las cámaras no deben resignarse de ningún modo a quedarse como mera figura decorativa, ajena al verdadero centro del poder regulador contemporáneo, sino que debe reivindicar su centralidad y papel político, deliberativo, representativo y legitimador entre plataformas, sistemas automatizados y modelos predictivos que producen efectos reguladores. El parlamento habría de vigilar, evaluar y en su caso, corregir los sistemas de IA que implican nuevas fórmulas regulatorias que no gozan ni de transparencia ni de legitimidad democrática. Pero al mismo tiempo los legisladores habrán de centrarse en establecer los objetivos de las normas y los medios para alcanzarlos para trasladarlos a estas nuevas fórmulas normativas. En la línea de este autor, las máquinas habrán de impulsar la discrecionalidad política a ser más precisa, a tener presente los objetivos de las normas y, por ello, los órganos representativos quizá habrán de redefinirse y especializarse hacia la definición y logro de objetivos y en su caso a la corrección de estos sistemas y modelos normativos.

En cierta manera podría decirse que ello obligará a dar un salto del siglo XIX, en el que de algún modo están anclados los parlamentos, hacia el siglo XXI. Si las cámaras representativas no ocupan un papel —con cierta creatividad— en el nuevo ecosistema político, este espacio lo ocuparán directamente las grandes plataformas, algoritmos sin rostro ni responsabilidad o quizá, otros poderes constitucionales. No me atrevo siquiera a anticipar el lugar que podrán ocupar los parlamentos cuando también gobiernos y partidos políticos profundicen en el uso intensivo de la inteligencia artificial, lo que a buen seguro van a hacer. Los cambios —e incluso mutaciones— institucionales y constitucionales que pueden derivarse de este *baile algorítmico* entre parlamentos, partidos y gobiernos que usan IA son difíciles de prever, pero es evidente que alterarán el equilibrio del sistema político y la posición misma de las cámaras.

La presidencia de la cámara sin duda puede impulsar y dar dirección política y simbólica al proceso con una agenda de transformación digital con garantías. Su papel además puede servir para legitimar públicamente la necesidad de adoptar IA sin renunciar a los principios del parlamento. Los letrados parlamentarios son garantes de la legalidad y del procedimiento parlamentario y figuras idóneas para evaluar la compatibilidad del uso de la IA con los constitucio-

nales. Y los delegados de protección de datos, en muchas ocasiones también letrados parlamentarios, además del conocimiento tienen la sensibilidad tecnológica, con experiencia en instrumentos clave como son las evaluaciones de impacto de los tratamientos de datos y en su caso de los sistemas de IA. Los DPD conocen bien el ciclo de vida del dato, así como la vigilancia y trazabilidad de los datos personales y ahora también en el ciclo de vida de la IA, los muy variables modelos de su cadena de valor y modelo de implantación de IA que se siga. Es por ello que los DPD pueden ser, si se le dota de medios y reconocimiento, esenciales para el impulso de la IA de modo responsable en sede parlamentaria.

Como he señalado al inicio, este libro colectivo muestra con claridad que el despliegue de la inteligencia artificial en las cámaras no puede reducirse a una cuestión de eficiencia tecnológica ni a una simple adaptación normativa. Los autores han repartido bien los enfoques para lograr una obra exhaustiva y plural desde el Derecho, la técnica, así como otras perspectivas de interés como la política y social.

Quienes escriben estos capítulos no son académicos —aunque más de uno bien podría serlo—, y es por ello que hay que reconocer el sobreesfuerzo que implica intercalar en su intensa vida profesional el trabajo realizado. De hecho, aporta especialmente el que se trata por lo general reconocidos juristas y profesionales públicos con especialización tecnológica y en particular en protección de datos. De hecho, los trabajos transpiran esta condición y es muestra de cómo el modelo regulatorio preventivo y en el diseño con evaluación de riesgos de la protección de datos es exportable a muchos ámbitos, aunque no impliquen tratamiento de datos personales. Pero los autores van más allá de estas perspectivas y, además de profundidad ven de cerca, en primera persona, el parlamento y tienen muy claras las potencialidades —y peligros— de la IA en estos contextos.

Diversos capítulos son aportaciones de nivel técnico jurídico de gran labor centradas en la articulación entre el RGPD y el Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA). Como aborda de Alba al inicio, en el ámbito parlamentario pueden concurrir sistemas de alto riesgo de IA según el RIA, ello deriva entre otras cuestiones en los estudios de impacto de derechos fundamentales, así como la necesidad de articular una gobernanza de datos definiendo bien los papeles de

responsable y encargado en entornos parlamentarios y el protagonismo de los DPD.

Esencialmente desde la ciberseguridad, Andúgar detalla los requisitos técnicos y organizativos para una implantación segura de sistemas de IA, subrayando la importancia de la ciberseguridad y la protección de infraestructuras, en el diseño y por defecto la gestión del riesgo y la trazabilidad algorítmica. Es difícil hablar de soberanía digital sin pensar en la necesaria seguridad del uso de IA parlamentario.

Una aportación con un enfoque sin duda interesante e incluso atrevido, es la de Iñaki González, con su dimensión psicológica, sociológica y política del fenómeno algorítmico. Aborda cómo la IA afecta la formación de la voluntad política, la salud democrática y la percepción ciudadana del las cámaras como espacio de representación. Y la democracia parlamentaria está amenazada en un mundo de patrones opacos o modelos adictivos que impactan en nuestros menores y en toda la ciudadanía. Es muy de agradecer no perder de vista esta visión más amplia del fenómeno, que en modo alguno escapa a la protección de datos, como desde la AEPD se viene prestando especial foco desde hace años.

A partir de aquí, destaca el excelente estudio general de Auzmendi y de Alba sobre los elementos generales y centrado estructuralmente en los principios de la IA proyectados a parlamentos, una introducción general al tema a partir de documentos como los de la Unión Interparlamentaria, que asienta sistemáticamente todos los temas a tener en cuenta. Sobre las premisas de este estudio general, los capítulos se estructuran en torno a las funciones clásicas de las cámaras representativas. Auzmendi en solitario se centra en la IA aplicada a la función legislativa, subrayando las potencialidades para el análisis comparado o la predicción normativa así como para la mejora de la técnica legislativa. Como en otros estudios, se alerta de riesgos como automatizar la deliberación o reducirla a eficiencia técnica. Respecto de la función de control, Pulido y Sanz plantean un horizonte ambicioso en el que los parlamentos pueden reconquistar terreno frente al poder ejecutivo, gracias a un uso eficiente de la IA, gracias al análisis automatizado de datos y la detección de desviaciones presupuestarias o en generación de preguntas parlamentarias.

Una IA bien diseñada puede ser un aliado formidable de la transparencia y la fiscalización.

También se centran en la función presupuestaria López Hernández y Cañas en otro muy sugerente estudio. La IA permite detectar anomalías, simular escenarios y evaluar la eficacia de la ejecución del gasto. Cabe preguntarse hasta dónde delegar al algoritmo estas complejas funciones y los autores, como el resto de los del libro, tienen siempre presente las garantías tanto constitucionales generales de los principios generales, como la necesidad de una transparencia y explicabilidad reforzada del uso de IA en estos ámbitos.

Mercè Arderiu abre un campo quizá menos explorado: el de la función de impulso parlamentario, que incluye proposiciones no legislativas, comparecencias y declaraciones institucionales. Muy sugerentes usos de IA para detectar demandas ciudadanas y problemas emergentes, siempre para potenciar las finalidades políticas del parlamento, sin sustituir el papel central humano en la materia.

También es de sumo interés el capítulo sobre la IA y los servicios jurídicos y de documentación de Esther de Alba y Roberto Mayor. Entre otros se subrayan las posibilidades para el análisis automatizado de legislación, apoyo al dictamen jurídico, especialmente se centran en las posibilidades de la IA en los servicios de documentación y organización inteligente de bibliotecas parlamentarias. Se tienen también presentes riesgos de dependencia que pueden generarse así como entre otros, los posibles sesgos en este contexto.

Roberto Mayor se centra finalmente en el ya comentado papel de los DPD en todos estos procesos, un tema también analizado entre otros en el primero de los estudios de Alba. Los DPD, siguiendo reflexiones como las de este autor, son una figura clave y esencial para el cumplimiento normativo en todos los órdenes, lo son también en el ecosistema parlamentario. Como se ha señalado, la IA no puede entenderse sin gobernanza interna, sin figuras que actúen como intermediarios técnicos y garantes jurídicos, por lo que el DPD es el nodo esencial en esta arquitectura. Se recuerda, como no podía ser de otro modo, que es esencial respetar y dignificar su figura y funciones y no sobrecargarlos con tareas ejecutivas en su caso incompatibles.

Hechas estas reflexiones a título de telonero, pase el lector a lo importante: la lectura atenta de esta obra. Este libro se convierte des-

de ahora en una referencia para el Derecho parlamentario del siglo XXI, el siglo de la inteligencia artificial. Y todo apunta a que la Asociación no se detendrá en este gran hito, sino que sabrá convertirlo en un punto de partida y de impulso para seguir avanzando en estos temas, por supuesto sin perder de vista la privacidad y la protección de los datos personales.