

**CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE
CONSUMIDORES Y USUARIOS, PARA SU
VALORACIÓN E INCLUSIÓN, AL DOCUMENTO
MARCO DEL V PLAN DE GOBIERNO ABIERTO**

2 de abril de 2024

ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, PARA SU VALORACIÓN E INCLUSIÓN, AL DOCUMENTO MARCO DEL V PLAN DE GOBIERNO ABIERTO

Se incorporan a continuación algunas consideraciones del Consejo de Consumidores y Usuarios, para su valoración e inclusión, al Documento Marco del V Plan de Gobierno Abierto¹, de acuerdo con los Objetivos que incluye dicho documento.

Compromiso 1: Participación ciudadana. Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a toda la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones públicas.

Inteligencia Artificial

- ✚ Mapear los mecanismos de participación ciudadana existentes en la actualidad (creados o anunciados y no creados) en materia de inteligencia artificial para medir su efectividad y tomar las medidas necesarias para que garanticen una participación efectiva de la sociedad civil. En su caso, poner en marcha los que ya han sido anunciados; por ejemplo, el Observatorio del impacto social y ético de los algoritmos (-OBISAL²-)

Comentario: Muchos de los mecanismos existentes terminan siendo poco efectivos. Por ejemplo, el proceso de audiencia pública. No se analizan en profundidad los comentarios de la ciudadanía.

- ✚ En cuanto al uso de sistemas algorítmicos, inteligencia artificial y decisiones automatizadas por las Administraciones Públicas, es necesario impulsar medidas para interesar a la ciudadanía en estos asuntos públicos, lo que permitirá desarrollar políticas públicas más sostenibles y adaptables. Además, deben tomarse medidas para involucrar a las comunidades afectadas. Para ello la participación ciudadana debe incluir mecanismos de consulta (para entender el problema que la tecnología quiere atender), de

¹ https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Participa/Consulta-publica-V-plan-de-Gobierno-Abierto.html

² <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/observatorio-del-impacto-social-y-etico-de-los-algoritmos-obisal>

contribución (en el proceso de desarrollo, implementación y supervisión de la tecnología), de colaboración (prácticas participativas con múltiples puntos de contacto a lo largo de la línea de desarrollo de IA y/o donde las partes interesadas externas pueden contribuir significativamente) y de co-creación (forma más completa de participación de las partes interesadas en el diseño y desarrollo de la IA). También se debe garantizar la participación ciudadana en la supervisión de estas tecnologías (en el caso de España sería dentro de la AESIA³).

Comentario: Se entiende que, aunque haya un compromiso específico de “gobernanza digital” también es necesario mencionar la IA en el compromiso de participación ciudadana.

Participación ciudadana

Las acciones y reformas para garantizar que las personas participen en la formulación de políticas podrían incluir:

- ✚ Aprobar e implementar directrices que promuevan un mayor nivel de participación pública en el proceso de formulación de políticas y/o establecer nuevos mecanismos de participación.
- ✚ Crear equipos de participación o centros de buenas prácticas que mejoren la toma de decisiones públicas mediante la participación triangular de las Administraciones, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil y del ecosistema de ciencia para las políticas pública en el ámbito material correspondiente.
- ✚ Incorporar prácticas inclusivas de participación pública, de alta calidad y adecuadas para su propósito en todos los sectores, procesos e instituciones gubernamentales clave.
- ✚ Institucionalizar plataformas o mecanismos para promover la participación dentro de entornos digitales.
- ✚ Mejorar el acceso a la información sobre los documentos, actores y operadores que han participado en el trámite de audiencia y las aportaciones realizadas por cada uno de ellos (huella legislativa) con el fin de asegurar la transparencia del proceso.

³ <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/agencia-espanola-de-supervision-de-la-inteligencia-artificial>

- ✚ Facilitar e impulsar la participación de los usuarios en la realización de trámites con la Administración a través de la Carpeta Ciudadana.
- ✚ Actualizar el informe sobre la participación del Consejo de Consumidores y Usuarios, máximo órgano de representación de los consumidores ante la Administración General del Estado, en los órganos consultivos donde se encuentra representado.
- ✚ Concluir y evaluar los proyectos piloto sobre participación iniciados con los siguientes Ministerios de Trabajo, Universidades, Justicia y Presidencia.

Inteligencia Artificial

Compromiso 2: Transparencia y Acceso a la información. Mejorar la eficacia de los marcos legales de acceso a la información pública.

- ✚ Reconocer el derecho a la información pública como un derecho fundamental.
- ✚ Aprobar una nueva Ley de Transparencia y Buen gobierno que incluya la transparencia en el uso de sistemas de algorítmicos, sistemas automatizados de tomas de decisiones, sistemas de IA y modelos base/fundacionales por parte de las Administraciones Públicas. Y que incluya la publicación de un resumen de los datos de entrenamiento, la descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican, el nivel de impacto en el procedimiento o prestación y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad. En aquellos casos donde los algoritmos que utilicen las Administraciones públicas tengan un impacto o puedan tener un impacto –aunque sea de forma indirecta- en la esfera jurídica de los administrados, debe también establecerse la necesidad de acceder también al código fuente.

Comentario: Se entiende que, aunque haya un compromiso específico de “gobernanza digital” también es necesario mencionar la IA en el compromiso de transparencia.

Inteligencia Artificial

Compromiso 3: Integridad y rendición de cuentas. Afianzar los mecanismos de integridad de las instituciones públicas y fomentar la confianza de la ciudadanía

- ✚ La transparencia en el uso de sistemas de algorítmicos, sistemas automatizados de tomas de decisiones, sistemas de IA y modelos base/fundacionales por parte de las Administraciones Públicas traerá aparejada la rendición de cuentas en general. Y esto es particularmente relevante en aquellos supuestos donde la utilización de estas tecnologías pueda tener impacto en la esfera jurídica de los administrados.

Comentario: Se entiende que, aunque haya un compromiso específico de “gobernanza digital” también es necesario hacer mención a la IA en el compromiso de integridad y rendición de cuentas.

Compromiso 4 Espacio cívico: Fortalecer los entornos y espacios para propiciar la acción de la sociedad civil.

Empoderar a la sociedad civil

Las acciones y reformas podrían incluir entre otras:

Promover un ecosistema que promueva la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

- ✚ Fortalecer espacios existentes de colaboración entre las Administraciones y la sociedad civil, así como reforzar su cooperación.
- ✚ Abrir espacios de diálogo para la sociedad y las Administraciones públicas sobre temas de interés general.
- ✚ Impulsar la colaboración con los grupos especialmente vulnerables o infrarrepresentados como migrantes, personas con discapacidad, personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión social, jóvenes e infancia, así como otros colectivos identificados.
- ✚ Establecer medidas específicas para paliar los problemas derivados de la brecha digital y la accesibilidad para ejercer el derecho a participar en los asuntos públicos o de realizar trámites antes las Administraciones Públicas por vía digital, que afecta a diversos colectivos por razones de edad, discapacidad, geográficas o de cobertura, económicos, falta de formación, etc.

- ✚ Eliminar la obligatoriedad de la cita previa para que los ciudadanos puedan acceder a servicios esenciales como Seguridad Social, SEPE o AEAT, volviendo a la presencialidad como alternativa, para evitar retrasos injustificados.

Compromiso 5: Administración Abierta. Asegurar una atención de calidad para toda la ciudadanía

Inteligencia Artificial

- ✚ Es también necesario establecer mecanismos para facilitar la atención ciudadana de forma tal que tengan en cuenta a todas las personas afectadas por la brecha digital.

Comentario: Se entiende que, aunque haya un compromiso específico de “gobernanza digital” también es necesario hacer mención a la brecha digital dentro de la “Administración abierta”.

Compromiso 6: Gobernanza digital. Fortalecer la transparencia y la supervisión pública de la Inteligencia Artificial y los marcos de protección de datos

Inteligencia Artificial

- ✚ Establecer un registro público de algoritmos que se utilicen por parte las Administraciones Públicas. Es necesario transparentar dónde se están utilizando algoritmos dentro de las Administraciones y en especial aquellos que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre los administrados.
- ✚ Reconocer el derecho a explicabilidad y objeción sobre las decisiones automatizadas que se utilicen dentro de las Administraciones públicas y que puedan tener impacto de forma directa o indirecta sobre los administrados.
- ✚ En la apuesta para incorporar IA y la robotización de procesos de la Administración para facilitar la atención y gestión de trámites, es necesario establecer las salvaguardias en favor de los administrados en términos de transparencia y explicabilidad, así como también derecho a objeción y el derecho a interactuar con un humano.
- ✚ Debe ser un derecho que los administrados conocer cuando las Administraciones públicas estén utilizando IA Generativa que pueda generar contenido sintético. Asimismo, debe tenerse una perspectiva crítica

sobre la IA generativa y los principios generales para promover la IA generativa segura y centrada en el ser humano deben incorporarse desde el principio. Ello, por cuanto si desde el sector público comienzan a implementar y confiar en modelos generativos de IA, la producción de información falsa, engañosa o inexacta puede convertirse en un problema de confianza importante.

- 🚦 Debe considerarse el establecimiento de instituciones, o empoderar a las instituciones existentes, para supervisar, debatir públicamente y definir continuamente los principios obligatorios para garantizar que la tecnología se desarrolle, implemente y utilice en interés del público.

Compromiso 7: Apertura fiscal. Impulsar la supervisión pública en todo el ciclo presupuestario y de gasto bajo los principios del Gobierno Abierto.

Inteligencia Artificial

- 🚦 En materia de “continuar avanzado en la transparencia de la contratación abierta” incluir la necesidad de incorporar principios para garantizar la contratación de tecnología responsable por parte de las Administraciones públicas. En materia de IA que incluya como mínimo principios de transparencia, explicabilidad y objeción, agencia y supervisión humana, privacidad y gobernanza de datos, responsabilidad y control, equidad, no discriminación, seguridad por diseño, bienestar social y ambiental, acceso a justicia y mecanismos de reparación, confiabilidad, robustez y ciberseguridad.
- 🚦 Se debe adoptar un enfoque crítico y de precaución también sobre el uso de la IA generativa en el sector público. El sector público tiene la responsabilidad particular de emplear la IA generativa de manera legal y confiable, y la contratación pública debe utilizarse para influir activamente en los proveedores de software o sistemas de IA. En particular, el sector público debe exigir transparencia, para comprender la tecnología antes de emplearla.

Compromiso 8: Derecho a la información veraz. Desarrollar o reforzar marcos jurídicos que protejan la calidad y veracidad de la información.

Crear instrumentos para luchas contra la desinformación. La democracia en juego

- ✚ Una vez más, insistir en que el acceso a la información debe reconocerse como un derecho fundamental y humano.
- ✚ Debe asegurarse que la información sea comprensible para la ciudadanía en general.
- ✚ En materia de lucha contra la desinformación, tomar medidas de protección para hacer frente a las amenazas que los sistemas de IA generativa que sean capaces de generar contenido sintético –como deepfakes–.
- ✚ Desarrollar o reforzar marcos jurídicos que protejan la calidad y veracidad de la información.
- ✚ Promover medidas en la lucha contra la desinformación y las noticias falsas en línea con la iniciativa de la OCDE de “Generación de confianza y refuerzo de la democracia⁴”.
- ✚ Crear un portal sobre vida pública que permita ofrecer información a la ciudadanía sobre los debates de actualidad.

En concreto, lo que proponemos es generar sinergias con el Foro contra las Campañas de Desinformación creado por Departamento de Seguridad Nacional del Ministerio de Presidencia⁵, y en el que coordinamos un Grupo de Trabajo sobre aportaciones de la sociedad civil en la lucha contra la desinformación.

Esas sinergias podrían concretarse en

- ✚ La evaluación de las medidas que las grandes plataformas y redes sociales han puesto en marcha tras la entrada en vigor en febrero del Reglamento de Servicios Digitales⁶ para proteger a la ciudadanía contra la desinformación.
- ✚ Proporcionar a través del V Plan a las entidades participantes y a la ciudadanía en general directrices para enfrentarse a la desinformación (información para el portal, guías, folletos, etc.), especialmente a los mensajes de deslegitimación de la democracia.

⁴ <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-es.pdf>

⁵ <https://www.dsn.gob.es/es/documento/foro-contra-campa%C3%B1as-desinformaci%C3%B3n-%C3%A1mbito-seguridad-nacional-trabajos-2023>

⁶ <https://www.boe.es/doue/2022/277/L00001-00102.pdf>

- 📌 Plantear en el marco del portal sobre vida pública de un sistema de alertas contra noticias falsas o engañosas, o estrategias de desinformación, especialmente de aquellas que puedan afectar al Gobierno Abierto.

Compromiso 10: Estado Abierto. Promover los valores de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e integridad en todas las Administraciones e instituciones públicas

Dada la relevancia de la labor encomendada a la figura del Defensor del Pueblo, al ser el encargado de la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas españolas y ser receptor de las quejas presentadas por las ciudadanas y los ciudadanos en relación con la actuación de la Administración o las que giran alrededor de los servicios esenciales, es por lo que proponemos, con pleno y escrupuloso respeto a la independencia del Defensor del Pueblo, que el próximo V Plan de Gobierno Abierto incorpore la creación de algún espacio común de interlocución.

Nelson Castro Gil
Secretario del Consejo de Consumidores y Usuarios



CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS

www.consumo-ccu.es