

CLAROSCUROS DEL “EFECTO BRUSELAS” DEL REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

THE GREY AREAS OF THE “BRUSSELS EFFECT” OF THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT

Aurelio LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ*

Palabras clave: Reglamento de inteligencia artificial, efecto Bruselas.

Keywords: AI Act, Brussels Effect.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ELEMENTOS QUE PERMITEN RELATIVIZAR EL EFECTO BRUSELAS *DE FACTO* DEL RIA. 3. SOBRE EL EFECTO BRUSELAS *DE IURE* DEL RIA: NORMATIVAS VINCULANTES VS. MEDIDAS VOLUNTARIAS. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Existe un consenso generalizado entre los expertos, los políticos y la sociedad civil sobre los grandes beneficios que la inteligencia artificial (en adelante IA) puede significar para la humanidad, pero también sobre los riesgos que conlleva. La preocupación sobre estos riesgos ha generado un amplio consenso sobre la necesidad de adaptar la normativa existente. En el caso de la Unión Europea, la regulación de la IA ha estado en la agenda desde 2016, pero particularmente desde la publicación del Libro Blanco en la materia en 2020¹.

Cualquier esfuerzo regulatorio en la materia exige tomar en consideración la naturaleza global de los servicios y herramientas basados en IA. Esta tecnología no conoce fronteras y su impacto va a afectar progresivamente la vida de personas, y a remodelar sociedades y las economías de todos los rincones del mundo². En vista de esta naturaleza global, se ha propuesto fomentar la cooperación internacional para adoptar una regulación eficiente³. Pero, desafortunadamente, esta propuesta no llega en un buen momento para el multilateralismo. Si bien los progresos llevados a cabo en el marco

* Catedrático de Derecho internacional privado, Universidad de Alicante (Aurelio.lopez@ua.es). Estudio realizado en el marco del Proyecto *Justicia Digital para asuntos transfronterizos* (MINECO, PID2021-126056OA-I00).

¹ COMISIÓN EUROPEA “Libro Blanco sobre inteligencia artificial – Un enfoque europeo para la excelencia y la confianza”, Doc. COM(2020) 65 FINAL, pp. 12 y 13.

² GRUPO INDEPENDIENTE DE EXPERTOS DE ALTO NIVEL SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, *Directrices éticas para una IA fiable*, punto 18.

³ UK GOVERNMENT, “A pro-innovation approach to AI regulation: government response”, 2024, punto 80, disponible en <https://www.gov.uk/government/consultations/ai-regulation-a-pro-innovation-approach-policy-proposals/outcome/a-pro-innovation-approach-to-ai-regulation-government-response>. La apuesta del gobierno británico por la cooperación internacional se plasmó en la firma de la Declaración de Betchley en noviembre de 2023.

de UNESCO⁴, OCDE⁵ y, particularmente, el Consejo de Europa⁶ para alcanzar puntos de acuerdo sobre dicha regulación no deben de ser olvidados, la situación actual es que cada jurisdicción está abordando de manera individual la regulación de la IA, circunstancia que sintoniza con la vuelta al unilateralismo y el proteccionismo comercial que caracteriza la geopolítica en los últimos años⁷.

En esta carrera por regular la IA, la Unión Europea ha tomado la delantera merced a la publicación en junio de 2024 del Reglamento 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (en adelante RIA), cuyas disposiciones serán aplicables en su totalidad en agosto 2027⁸. Las instituciones europeas no esconden su pretensión de que el Reglamento se convierta en el standard regulatorio global⁹. Para alcanzar este objetivo, juega un papel esencial el llamado “efecto Bruselas”. Este efecto, también llamado “globalización regulatoria unilateral” se produce cuando una jurisdicción —p. ej. la Unión Europea— consigue expandir sus estándares regulatorios más allá de sus fronteras, aprovechándose de las dinámicas de los mercados, con el resultado de que dichos estándares acaban adoptándose a nivel global¹⁰. La atribución en el art. 2 de un amplio ámbito de aplicación territorial al RIA, justificada en la mayoría de los supuestos¹¹, es imprescindible para alcanzar este objetivo.

En un trabajo anterior, cuando el Reglamento todavía estaba en fase de propuesta legislativa, tuve ocasión de apuntar las razones por las cuales considero que, efectivamente, el efecto Bruselas puede producirse, si bien ello no

⁴ Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, <https://www.unesco.org/es/articles/recomendacion-sobre-la-etica-de-la-inteligencia-artificial>

⁵ Recomendación del Consejo sobre la Inteligencia Artificial, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#translations>

⁶ Convenio marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, hecho en Vilnius el 5 de septiembre de 2024, disponible en <https://rm.coe.int/1680afae3c>

⁷ En este sentido, hay argumentos para sostener el carácter proteccionista del RIA y el resto de leyes digitales europeas. Así, A. Mantelero ha afirmado, acertadamente, que ante la dependencia tecnológica de empresas establecidas en terceros Estados, a la UE solo le queda el recurso exógeno de una normativa vinculante que proteja los intereses europeos (MANTELERO, A., “El Reglamento de inteligencia artificial: la respuesta del legislador europeo a los retos de la Inteligencia artificial”, en L. Cotino Hueso / P. Simón Castellano (dirs.), *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Madrid, La Ley-Aranzadi, 2024, pp. 25 ss, esp. 27).

⁸ Art. 113.

⁹ Sirva de ejemplo, la nota de prensa publicada por el Consejo UE tras la aprobación el texto definitivo del RIA: “Al ser la primera propuesta legislativa de este tipo en el mundo, puede establecer un referente mundial para regular la IA en otras jurisdicciones, como hizo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), promoviendo así el enfoque europeo de la regulación tecnológica en la escena mundial”. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>

¹⁰ BRADFORD, A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, OUP, 2020, esp. 1-4.

¹¹ Sobre el particular puede consultarse la otra contribución a este Foro de Pedro A. de Miguel Asensio.

resulta necesariamente ventajoso para la UE y sus empresas¹². La adopción del texto definitivo del Reglamento y ciertos acontecimientos ocurridos desde su publicación (junio 2023) aportan nuevos elementos para sostener esta postura. Para su explicación, siguiendo a Anu Bradford, se va a distinguir entre las dos manifestaciones de este fenómeno: el efecto Bruselas *de facto* y *de iure*.

2. ELEMENTOS QUE PERMITEN RELATIVIZAR EL EFECTO BRUSELAS DE FACTO DEL RIA

El efecto Bruselas *de facto* se produce porque, para ahorrar en costes de cumplimiento normativo, las empresas que actúan a nivel global, con independencia de los Estados en los que llevan a cabo sus actividades comerciales, adaptan sus productos o servicios a la legislación que establece los estándares regulatorios más estrictos. En la actualidad, en muchas materias, y en particular en la regulación del entorno digital, dichos estándares resultan ser los establecidos por la Unión Europea.

A. Bradford sostiene dos argumentos por lo que considera que el RIA puede generar un efecto Bruselas *de facto*: cualquier proveedor que quiera incluir datos localizados en Europa para entrenar un sistema de IA, o desarrollar aplicaciones de IA para el mercado europeo, deberá cumplir con los estándares regulatorios europeos. No resulta lógico, desde un punto de vista empresarial que, si ese proveedor ofrece ese mismo sistema en terceros Estados, entrene el algoritmo con datos recopilados exclusivamente fuera del territorio europeo para no tener que cumplir con la normativa europea. Del mismo modo, habiendo realizado una inversión para que un sistema IA cumpla con los estrictos requisitos necesarios para su comercialización en Europa, carece de sentido que la compañía desarrolle sistemas de menor fiabilidad para su comercialización en terceros Estados¹³. No toda la doctrina está de acuerdo con esta opinión¹⁴.

En primer lugar, no puede considerarse que el RIA establezca los estándares regulatorios más estrictos para todas las cuestiones que regula¹⁵. Ciertamente, así es para las prácticas IA prohibidas, los sistemas IA de alto riesgo, y los modelos IA de uso general con riesgo sistémico. Pero para el resto de los sistemas de IA, que son la mayoría, tan sólo se insta a la adopción de códigos de conducta (art. 95) y se establecen, para algunos supuestos, obligaciones de transparencia (art. 50). La conformidad con el RIA no garantiza

¹² LOPEZ-TARRUELLA MARTINEZ, A., “El futuro Reglamento de inteligencia artificial y las relaciones con terceros Estados”, *REEI*, núm. 45, 2023, pp. 1 ss.

¹³ BRADFORD, A., *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, OUP, 2023, pp. 397-398.

¹⁴ Entre otros, PAGALLO, U., “Why the AI Act Won’t Trigger a Brussels Effect” (December 16, 2023), disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4696148>.

¹⁵ ALMADA, M / RADU, A., “The Brussels Side-Effect: How the AI Act Can Reduce the Global Reach of EU Policy”, *German Law Journal*, vol. 25, issue 4, 2024, pp. 646 ss., esp. 654.

necesariamente que estos otros sistemas de IA cumplen con las leyes de otras potenciales jurisdicciones¹⁶.

En segundo lugar, en relación con aquellos aspectos regulados por estándares que pueden considerarse estrictos, Bradford sostiene que el tamaño del mercado europeo y el poder adquisitivo del consumidor medio provoca que las empresas tecnológicas no puedan prescindir de la Unión Europea y, por lo tanto, opten por cumplir con ellos¹⁷. Pues bien, ciertos ejemplos de decisiones adoptadas por los gigantes tecnológicos permiten cuestionar esta premisa: en diciembre 2024, OpenAI lanzo Sora, una IA generativa que convierte textos en videos, en el mundo entero excepto en la Unión Europea; en la misma situación se encuentra, por ahora, Apple Intelligence y, hasta recientemente, Gemini de Google o Llama AI de Meta. La razón de estas decisiones es la presunta falta de previsibilidad del marco normativo europeo, si bien no referido exclusivamente al RIA¹⁸. No se trata de que estas empresas carezcan de los recursos para hacer frente a los costes de cumplimiento normativo, sino de que persiguen evitar las cuantiosas sanciones a las que se pueden ver expuestas en caso de incumplimiento¹⁹.

Decía en mi anterior trabajo que los costes de cumplimiento normativo de los estrictos estándares regulatorios europeos se podían ver reflejados en el aumento del precio final de productos y servicios que debe asumir el consumidor final europeo²⁰. Estos ejemplos ponen de manifiesto que las consecuencias pueden ir más allá: empresas y consumidores europeos se pueden ver privados de tener acceso a tecnología punta porque las empresas establecidas en terceros Estados dejan de ofrecer sus sistemas IA en Europa las razones antes expuestas.

Ciertamente, la situación puede ser aprovechada por empresas europeas para desarrollar esas herramientas de IA que dejan de ofrecer las empresas de terceros Estados. No obstante, la doctrina ha señalado las grandes dificultades interpretativas que plantea el cumplimiento de algunos de los requisitos y obligaciones que establece el Reglamento²¹. Esto puede implicar un elevado coste de cumplimiento normativo que genere obstáculos para que se produzca este resultado y, como se ha denunciado, se frene la innova-

¹⁶ ALMADA, M. / RADU, A., *op. cit.*, p. 656.

¹⁷ BRADFORD, A., *Brussels Effect...*, *op. cit.*, pp. 26-30.

¹⁸ Sirva de ejemplo esta noticia: WEATHERBED, J., "Meta won't release its multimodal Llama AI model in the EU", *The Verge*, 18 julio 2024, disponible en <https://www.theverge.com/2024/7/18/24201041/meta-multimodal-llama-ai-model-launch-eu-regulations>

¹⁹ De acuerdo con el art. 99 dichas sanciones pueden llegar a 35 millones de euros o hasta el 7% del volumen de negocio mundial total del infractor.

²⁰ LOPEZ-TARRUELLA MARTINEZ, A., *op. cit.* p. 23.

²¹ ALMADA, M., "Regulation by Design and the Governance of Technological Futures", *European Journal of Risk Regulation*, vol 14, 2023, pp. 697 ss, esp. 699-702.

ción en Europa²². También es criticable el carácter simétrico de sus normas: al contrario que otras leyes europeas digitales²³, las disposiciones del RIA resultan aplicable a todas las empresas por igual, con independencia de su tamaño²⁴. Ciertamente, la innovación tecnológica no se puede promover a cualquier precio. La importancia de los bienes jurídicos protegidos —“la adopción de una inteligencia artificial (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, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente”²⁵ — justifica la adopción del Reglamento, pero ello no es óbice para exigir que su regulación sea eficiente, es decir, que se garantice la protección de estos objetivos generando el menor obstáculo posible a la innovación y la libertad de empresa²⁶. Para que las empresas europeas puedan aprovechar la oportunidad que les ofrece el marco jurídico uniforme que establece el RIA adquieren gran importancia ciertos mecanismos introducidos en las últimas etapas del proceso legislativo destinados a facilitar el cumplimiento normativo, en particular a las Pymes: la elaboración de códigos de buenas prácticas²⁷ o directrices²⁸; y la creación de espacios con-

²² El llamado *Informe Draghi* afirma que: “*the EU’s regulatory stance towards tech companies hampers innovation: the EU now has around 100 tech-focused laws and over 270 regulators active in digital networks across all Member States*” (*The future of European Competitiveness. A comprehensive Strategy for Europe – Part A*, 2024, p. 32, disponible en https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059). “Existe una preocupación generalizada sobre la posibilidad de que la regulación excesiva de la IA frene la innovación” (MULTINACIONALES CON ESPAÑA, “Impulsando el crecimiento de España: el papel de las tecnologías, la IA y las multinacionales” 2024, ap. 20 y ss, <https://multinacional.es/cms/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Tecnologias-IA.pdf>)

²³ Las disposiciones del Reglamento 2022/1925 de mercados digitales sólo resultan aplicables a aquellos prestadores que ofrecen un servicio básico de plataforma (art. 2.2) y cumplen con las condiciones establecidas en el art. 3. Como es conocido, por el momento, los seis guardianes de acceso designados son cinco estadounidenses y un chino. Por su parte, las obligaciones más estrictas del Reglamento 2022/2065 de servicios digitales (Sección 5 del Capítulo III) sólo resultan aplicables a las llamadas plataformas en línea de muy gran tamaño o motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño (art. 33). A 17 de diciembre 2024, eran 20 plataformas. A su vez debe recordarse que las Pymes están exceptuadas de cumplir con muchas de las obligaciones previstas (arts. 19 y 29).

²⁴ No es por ello de extrañar que el *Informe Draghi* (p. 33) señale que “*the EU should carry out a thorough impact assessment of the effect of digital and other regulation on small companies, with the aim of excluding SMEs from regulations that only large companies are able to comply with*”.

²⁵ Art. 1.1 RIA.

²⁶ En este sentido, el *Informe Draghi* (p. 8), afirma: “*we claim to favour innovation, but we continue to add regulatory burdens onto European companies, which are especially costly for SMEs and self-defeating for those in the digital sectors. More than half of SMEs in Europe flag regulatory obstacles and the administrative burden as their greatest challenge*”.

²⁷ Códigos de buenas prácticas para promover la aplicación efectiva de las obligaciones relativas a la detección y el etiquetado de contenidos generados o manipulados de manera artificial (art. 50.7); y para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los modelos IA de uso general con (art. 55.2 y 56) o sin riesgo sistémico (Art. 53.4 y art. 56). El primer borrador se publicó en 14 noviembre 2024: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/first-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>).

²⁸ Art. 96.

trolados de pruebas (*sandboxes*)²⁹. Del mismo modo, la Comisión Europea, con el concurso de la Oficina de IA, está llamada a jugar un papel clave para la implementación del RIA por las competencias que se le atribuyen para adoptar actos delegados y de ejecución que permitan precisar los requisitos y obligaciones establecidos en el Reglamento³⁰, y actualizar la normativa a los avances tecnológicos que vayan surgiendo³¹.

3. SOBRE EL EFECTO BRUSELAS *DE IURE* DEL RIA: NORMATIVAS VINCULANTES VS. MEDIDAS VOLUNTARIAS

El efecto Bruselas *de iure* se produce porque los estándares regulatorios de la Unión Europea son adoptados como modelo a seguir por los legisladores de terceros Estados, bien *motu proprio* —por la adecuación de la normativa europea a los valores fundamentales e intereses del Estado importador— bien por la insistencia de las empresas globales a las autoridades de sus jurisdicciones de origen para adaptar la normativa nacional a la europea y, así, poder competir en igualdad de condiciones en sus mercados nacionales con las empresas que únicamente actúan a nivel local.

Según se ha indicado, el efecto Bruselas solo debería producirse en relación con algunas disposiciones del RIA, en particular las que establecen estándares regulatorios estrictos. Este parece ser el caso en relación con la clasificación, a efectos regulatorios, de los sistemas de IA en atención al riesgo. Todas las jurisdicciones parecen compartir este enfoque³². Ahora bien, a partir de este punto, se observa una diferencia importante: mientras la UE ha optado por una regulación de carácter vinculante (el RIA) y horizontal, en los países más avanzados tecnológicamente, las medidas adoptadas o en fase de discusión tienen carácter voluntario y están referidas a sectores específicos³³.

²⁹ Art. 57 y 58. Cabe recordar que en España ya existe el Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

³⁰ P. ej. art. 53.5.

³¹ Así, por ejemplo, el Art. 7 faculta a la Comisión para modificar el listado de sistemas IA de alto riesgo del Anexo III.

³² PÉREZ-UGENA, M., “Análisis comparado de los distintos enfoques regulatorios de la inteligencia artificial en la Unión Europea, EE. UU., China e Iberoamérica”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 8(1), 2024, pp. 129-156. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.05>; EY, “The Artificial Intelligence (AI) global regulatory landscape. Policy trends and considerations to build confidence in AI”, 2024, <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/en-gl/insights/ai/documents/ey-the-artificial-intelligence-ai-global-regulatory-landscape-final.pdf>

³³ EY, *op. cit.*, pp. 9-10. Sobre estos distintos enfoques, FIERRO RODRÍGUEZ, D., “La disyuntiva «a la californiana» entre regular el uso de la inteligencia artificial o liberalizar su aprovechamiento”, *La Ley-Derecho Digital e Innovación* núm. 22, Oct-Dic. 2024.

Tal es el caso en particular de Japón³⁴, Estados Unidos³⁵, Reino Unido³⁶ o Canadá³⁷. Todas estas jurisdicciones han decidido esperar para adoptar medidas vinculantes hasta ver cómo evoluciona la tecnología. Así, en Australia, donde existen una serie de medidas no vinculantes en vigor³⁸, se ha empezado a discutir recientemente la conveniencia de adoptar una normativa horizontal obligatoria para los sistemas IA de alto riesgo, con gran influencia del RIA³⁹. El caso de China⁴⁰ es especial pues, aunque su legislación también está inspirada en la normativa europea, su prioridad es asegurar un control estricto sobre el desarrollo tecnológico y su impacto en la sociedad y conlleva riesgos sobre la libertad y privacidad⁴¹. En fin, ciertos países de América Latina han iniciado trabajos sobre la materia, hasta donde hemos podido conocer sólo en Colombia y Brasil⁴², está en fase de tramitación una normativa de carácter vinculante⁴³.

En definitiva, el efecto Bruselas *de iure* del RIA es, por ahora, muy limitado. Pero más preocupante resultan los efectos contraproducentes que puede tener. La aproximación más flexible adoptada por los países tecnológica-

³⁴ Como explica PAGALLO, U, *op. cit.*, sección 3.1., en la actualidad, existen varias directrices. Se está trabajando en un borrador de Ley de Inteligencia artificial pero que no se someterá al Parlamento hasta 2025. FUJIKOUGE, T., KOSUGE, N., MATSUMOTO, F., “Understanding AI Regulations in Japan – Current Status and Future Prospects”, *DLA Piper*, 28 octubre 2024, <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2024/10/understanding-ai-regulations-in-japan-current-status-and-future-prospects>

³⁵ *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence* de 30 octubre 2023. La orden establece una serie de principios y prácticas para el uso responsable y confiable de la IA por parte de las agencias federales. La orden no se aplica a las empresas privadas (PÉREZ-UGENA, M., *op. cit.*). Debe además señalarse que California cuenta desde septiembre 2024 con su *Artificial Intelligence Accountability Act*, que establece la obligación de adoptar directrices sobre el uso de esta tecnología por las agencias estatales. Sobre esta última legislación, FIERRO RODRÍGUEZ, D., *op. cit.* p. 1.

³⁶ “We think a non-statutory approach currently offers critical adaptability —especially while we are still establishing our approach—but we will keep this under review” (UK GOVERNMENT, *op. cit.*, par. 16).

³⁷ Actualmente se está tramitando la *Artificial Intelligence and Data Act* como parte de la *Digital Charter Implementation Act*. El proceso legislativo se inició en 2022 pero no se espera que esté concluido hasta 2025. A su vez, en septiembre de 2023 se anunció y se abrió a la adopción voluntaria el *Voluntary Code of Conduct on the Responsible Development and Management of Advanced Generative AI Systems*.

³⁸ En particular el *Voluntarily AI Safety Standard*, <https://www.industry.gov.au/publications/voluntary-ai-safety-standard>

³⁹ *Proposals Paper for introducing mandatory guardrails for AI in high-risk settings*, disponible en <https://consult.industry.gov.au/ai-mandatory-guardrails>

⁴⁰ “Medidas provisionales para la gestión de servicios de inteligencia artificial generativa”, adoptadas el 13 de julio de 2023, en vigor desde 24 de agosto. Sobre las mismas, FERNANDEZ, C. B. “China aprueba una regulación de inteligencia artificial y de la inteligencia artificial generativa”, *La Ley*, 31 agosto de 2023.

⁴¹ PÉREZ-UGENA, M., *op. cit.*, p. 129.

⁴² *Projeto de lei nº 2338 do Senado, que regulamenta a IA*, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>

⁴³ En otros países existen o se está trabajando en estrategias nacionales. CORVARÁN, J. G. / CARRERO, M. V., “El Reglamento de inteligencia artificial desde fuera de la Unión Europea: impulsos reguladores desde otras partes del mundo y una visión desde Iberoamérica”, en L. Cotino Hueso / P. Simón Castellano (dirs.), *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Madrid, La Ley-Aranzadi, 2024, pp. 54 ss.

mente desarrollados conlleva el riesgo de que aquellas empresas europeas que puedan permitírselo se sientan incentivadas a trasladar sus centros de desarrollo de herramientas de IA fuera de la UE⁴⁴. De nuevo, este riesgo debe combatirse a partir de los mecanismos que ofrece el RIA para facilitar el cumplimiento de sus requisitos y obligaciones por parte de nuestras empresas. Segundo, al contrario de lo que ocurre con las medidas legislativas no vinculantes, se corre el riesgo de que la evolución tecnológica en materia de IA deje obsoleta la normativa adoptada por la Unión Europea⁴⁵. Un claro ejemplo de este peligro lo encontramos en el proceso legislativo del propio RIA en el que, de prisa y corriendo, se tuvo que introducir un nuevo capítulo para regular los modelos IA de uso general⁴⁶. Habrá que ver, hasta qué punto la Comisión Europea, con la ayuda de la Oficina de IA, es capaz de evitar este problema a través de los actos delegados y de ejecución que está autorizada a adoptar.

Ante este escenario, poco podía esperarse del Convenio marco IA del Consejo de Europa con el cual se buscaba crear un instrumento jurídico vinculante de carácter transversal, que fuera atractivo no solo para los Estados de Europa sino para el mayor número posible de Estados de todas las regiones del mundo⁴⁷; y que, de esta manera, exportara en todo lo posible, el contenido del RIA. El Convenio tiene la virtud de afianzar un concepto uniforme de “sistemas de IA” —también contenido en la Recomendación OCDE y en el RIA—, y de recoger un conjunto de normas vinculantes que van más allá de los instrumentos internacionales actualmente existentes⁴⁸. No obstante, se trata de normas mínimas, de contenido poco nítido, y con escasos derechos y obligaciones que, en todo caso, tienen valor interpretativo⁴⁹. Además, la eficacia práctica del Convenio se ha visto considerablemente mermada en su redacción final por cuanto su art. 3.1 b) permite a los Estados contratantes excluir la aplicación de sus disposiciones al sector privado.

⁴⁴ De acuerdo con el *Informe Draghi* (p. 6): “Between 2008 and 2021, close to 30% of the “unicorns” founded in Europe —startups that went on the be valued over USD 1 billion— relocated their headquarters abroad, with the vast majority moving to the US”.

⁴⁵ PAGALLO, U., *op. cit.*, sección 3. Las normativas no vinculantes facilitan su progresiva adaptación a los cambios tecnológicos. UK GOVERNMENT, *op. cit.*, (punto. 76). “Introducing binding measures too soon, even if highly targeted, could fail to effectively address risks, quickly become out of date, or stifle innovation”.

⁴⁶ El actual Capítulo V (arts. 51 a 56).

⁴⁷ De ahí que países como Estados Unidos, Canadá o Israel participaran como observadores.

⁴⁸ ZILLER, J., “El Convenio del Consejo de Europa de Inteligencia Artificial frente al Reglamento de la Unión Europea: dos instrumentos jurídicos muy diversos”, en L. Cotino Hueso / P. Simón Castellano (dirs.), *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Madrid, La Ley-Aranzadi, 2024, pp. 38 ss.

⁴⁹ COTINO HUESO, L., “El Convenio sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho del Consejo de Europa”, *Revista Administración y Ciudadanía, EGAP*, vol 19, num. 2, 2023, pp. 161-182.

4. CONCLUSIONES

El supuesto éxito de la UE de haber adaptado la primera normativa vinculante en materia de IA no garantiza que esta regulación se vaya a convertir en el estándar regulatorio global. Primero, a pesar del tamaño del mercado europeo, empieza a ser habitual que empresas tecnológicas establecidas en terceros Estados dejen de ofrecer temporal o permanentemente sus sistemas de IA en la Unión Europea por la supuesta inseguridad del marco normativo. Segundo, aunque algunas jurisdicciones han tomado como referente el RIA en lo que respecta al enfoque regulatorio basado en el riesgo, existen muchos aspectos del RIA que no están regulados por normas estrictas por lo que su regulación puede ser muy diferente en otros Estados. Tercero, los países más avanzados han optado por la adopción de normativa no vinculante. Esto implica el riesgo de que la regulación adoptada reste competitividad a las empresas europeas por los elevados costes normativos que el RIA conlleva. Queda en manos de la Comisión, con la ayuda de la Oficina de IA, evitar este resultado a partir de los mecanismos paralegales contemplados en el Reglamento, y que nuestras empresas puedan beneficiarse del hueco que pueden dejar aquellas empresas de terceros Estados que no están dispuestas a afrontar el efecto Bruselas.

