

El dret d'accés a la informació pública, la protecció de dades i la intel·ligència artificial

Clara I. Velasco Rico

Professora agregada Serra Húnter de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

RESUM Els sistemes algorítmics i d'IA han vingut per revolucionar el funcionament de les nostres administracions públiques. Això no obstant, ni les institucions ni l'ordenament jurídic no estan encara del tot preparats per als reptes que suposa aquesta tecnologia. La Generalitat de Catalunya, en exercici de les seves competències, disposa d'un ampli marge de decisió per regular l'ús dels sistemes algorítmics i d'IA per part de la seva administració, garantint tant la transparència i l'accés a la informació pública com la protecció de dades personals. Malgrat que ja s'han començat a fer passes en la bona direcció, encara cal escometre algunes reformes que resulten indefugibles.

PARAULES CLAU accés a la informació pública; protecció de dades; intel·ligència artificial; administracions públiques; drets fonamentals.

1. Introducció: un tsunami tecnològic que sacseja els poders públics

Les darreres dècades, les societats contemporànies han viscut una acceleració més que notable del progrés científic i tecnològic. Aquesta evolució tecnològica que està acostant al gran públic eines basades en la computació en el núvol, en les dades massives, en la cadena de blocs i en la intel·ligència artificial (IA) —per citar només alguns exemples— ha tingut un impacte destacat en múltiples eixos i àmbits de la nostra vida diària, en l'esfera social, econòmica i laboral. Els poders públics i, concretament, les administracions públiques no han quedat al marge de l'onada de canvis i adaptacions de tot ordre (o tsunami, per ser més gràfics) provocada pel desenvolupament tecnològic, ni tampoc, òbviament, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.

La digitalització de l'Administració s'ha accelerat els darrers anys de manera desigual per sectors i, en part, a causa de la pandèmia de la COVID-19. Un factor que està contribuint a aquest procés de digitalització és l'ús per part dels ens públics de sistemes algorítmics i d'IA. Els avenços que fins ara s'han produït en el camp dels sistemes algorítmics i de la IA i que s'han popularitzat i comercialitzat —de forma general— s'han enfocat a la realització de tasques concretes (processar text, veu o imatges; jugar a jocs; realitzar diagnòstics a través d'imatges) i han de considerar-se eines que amplien la intel·ligència humana, que li donen suport, però que en cap cas la substitueixen. Així, les diferents IA actuals s'han especialitzat a processar grans quantitats de dades per realitzar unes tasques molt específiques, i, encara que la majoria dels especialistes considera que no s'aconseguirà mai una IA general¹ que es pugui equiparar al funcionament d'un cervell humà, resulta impossible negar que els sistemes algorítmics s'han expandit ràpidament a gairebé tots els àmbits de la vida humana.² A més, la veritat és que ningú no sap quines potencialitats es poden desenvolupar en el futur. En qualsevol cas, “(...) la tecnología actual no es más que el esfuerzo de la ciencia y de la técnica por responder, no siempre adecuadamente eso es cierto, a las cuestiones surgidas por las nuevas formas de convivencia y por la ampliación incesante de las aspiraciones y necesidades sociales”.³

L'ús d'aquestes eines s'ha incorporat al quefer diari de les nostres administracions sense comptar amb un marc normatiu prou adaptat per fer front a les noves problemàtiques que se'n poden derivar (biaixos i discriminacions massives, opacitat algorítmica, desconfiança de la ciutadania i desafecció respecte dels poders públics, determinació de la imputació de responsabilitat, manca de supervisió humana, etc.). Actualment, disposem d'un conjunt de textos de *soft law* a escala estatal i europea, com són la Carta de Derechos Digitales i la Declaración de Derechos Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital, que poden orientar els poders públics en la interpretació dels textos normatius vigents quan aquests s'hagin d'aplicar per embridar l'ús de la IA. Pel que fa al dret positiu, en l'àmbit estatal únicament comptem amb preceptes dispersos en diferents normes bàsiques de procedi-

1. Sunstein, “Of artificial intelligence and legal reasoning”.

2. Lee, “Artificial Intelligence and the Future of World”, 173; Marongiu, “L'intelligenza artificiale ‘istituzionale’”, 40.

3. Pérez Luño, “Informática y libertad”, 51.

ment administratiu, de règim jurídic de les administracions públiques i de lluita integral contra la discriminació, alguns dels quals no estaven ni tan sols pensats per regular aquests nous sistemes que incorporen la IA.⁴

Com ja vàrem afirmar en un altre lloc,⁵ cal tenir en compte que l'evolució tecnològica és tan ràpida que el legislador o el govern, quan aproven una norma que pretén regular l'ús de la IA per part les administracions públiques, sovint es limiten a establir principis (són normes de principis) vagues i força abstractes per evitar que quedi fàcilment desfasada.⁶ Amb tot, algunes CA estan començant a explorar la possibilitat d'aprovar normes amb rang de llei en aquesta matèria,⁷ ara que ja s'ha aprovat el tan esperat Reglament del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 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, RIA). El RIA ja ha estat oficialment publicat al DOUE, tot i que la seva entrada en vigor serà esgraonada i per fases.

Tot i que l'aprovació del RIA és una fita cabdal per a la regulació de la IA a escala mundial, atès que busca explícitament provocar el que es coneix com l'"efecte Brussel·les", no es pot oblidar que el que es pretén és l'establiment d'una norma harmonitzada per a tot el mercat europeu per regular un producte (els sistemes d'IA són considerats productes) des d'una aproximació basada en la determinació de diferents nivells de risc. L'objectiu de la norma és garantir que els Estats membres, amb la seva normativa interna, no puguin fraccionar el mercat únic establint regulacions contradictòries o massa oneroses per a les empreses, impeding o dificultant el desenvolupament d'aquest sector econòmic a Europa, que ha de competir a escala global amb empreses ubicades als Estats Units o a la Xina, on compten amb règims jurídics menys restrictius i menys proclius a establir salvaguardes respecte dels drets de les persones. Aquest enfocament regulador europeu implica, d'una banda, que,

4. Vegeu, Velasco Rico, "Marco regulatorio de los sisteas de Inteligencia Artificial".

5. *Ibíd.*

6. Vegeu, per exemple, el Decreto Ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura.

7. Vegeu el cas de Galícia, que ja ha aprovat un projecte de llei d'IA que impulsa l'Axencia para a Modernización Tecnológica de Galicia.

en la mesura que el RIA regula la comercialització d'un producte, determina el rol que han de tenir els Estats membres en la supervisió dels mercats, i estableix que caldrà executar les seves previsions sense perjudici de la distribució competencial interna de cada Estat, i les CA haurien de poder tenir un paper reservat en aquesta qüestió exercint les competències que hagin assumit en matèria d'indústria i de seguretat industrial.⁸ D'altra banda, com que el RIA no regula de forma exhaustiva l'ús que puguin fer de la IA els poders públics dels Estats membres, ni tampoc l'ús que en puguin fer les administracions respectives, els Estats membres, d'acord amb la seva organització territorial del poder, tenen marge, en el marc del RIA, per aprovar normes que disciplinin quins usos dels sistemes d'IA estan permesos i quins estan exclosos, així com quines condicions han de complir els sistemes si es volen utilitzar en l'àmbit públic. En aquest sentit, es pot defensar que aquestes decisions bé podrien encabir-se dins les competències autonòmiques relatives al règim jurídic i al procediment administratiu.⁹ Tanmateix, no es pot obviar que és molt probable que l'Estat pretengui establir una normativa bàsica en la matèria fonamentada en els títols competencials horitzontals dels articles 149.1.1, 149.1.13 i 149.1.18 de la CE i els que puguin estar relacionats amb la garantia de la unitat de mercat, per tal de limitar la capacitat decisòria de les CA i uniformitzar en el major grau possible, com acostuma a fer, les previsions normatives que es puguin aprovar en relació amb aquesta qüestió.

Més enllà del que hem apuntat fins ara, i per respondre a l'encàrrec rebut, en les pàgines que segueixen el lector trobarà una breu retrospectiva de les evolucions normatives i organitzatives que la Generalitat de Catalunya ha posat en marxa per intentar compassar el seu funcionament al nou estadi de desenvolupament tecnològic i a les noves demandes socials que se n'han derivat, posant el focus en tres àmbits: el dret d'accés a la informació pública, la protecció de dades i la intel·ligència artificial. També hi veurà reflectits, encara que només siguin esbossats, els reptes més apressants als quals hauran de fer front els nostres poders públics, en especial el Parlament i el Govern, tant en relació amb les modificacions normatives i organitzatives que esdevindran necessàries per garantir el respecte degut als drets de la ciutadania, com per garantir una prestació òptima dels serveis públics que estan relacionats

8. En el cas de Catalunya, vegeu l'article 113 i l'article 139 de l'EAC, i Cerrillo i Velasco Rico, "El Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE y competencias autonómicas".

9. Vegeu, en el cas de Catalunya, les previsions contingudes a l'article 159 de l'EAC.

amb els tres conceptes apuntats. A més, això ho haurien de fer adaptant-se als objectius de desenvolupament sostenible (ODS) fixats per l'ONU per a l'any 2030.¹⁰ Els envits que esdevindran poden resultar aclaparadors en un futur gens llunyà, com veurem a continuació, i l'anticipació i la planificació són ara més peremptòries que mai.

2. El dret d'accés a la informació pública i la lluita contra l'opacitat algorítmica

2.1. Un gir copernicà: l'aprovació de la Llei 19/2014, de 19 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG)

Enguany, se celebra el desè aniversari de l'aprovació de la Llei 19/2014, de 19 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta norma es va aprovar just un any després de la promulgació de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, una llei de caràcter bàsic en la major part dels seus preceptes. Aquest decalatge d'un any es va rebre amb sorpresa, ja que, quan es va iniciar el procés legislatiu a l'Estat, Catalunya ja tenia molt avançat el seu projecte normatiu en la matèria. La LTAIPBG va ser el resultat d'un llarg procés negociador entre tots els grups de la cambra catalana, i neix d'una proposició de llei treballada en ponència conjunta. La voluntat del legislador català en aprovar la LTAIPBG no va ser la de crear una llei qualsevol de caràcter sectorial. Ans al contrari, i encara que alguns operadors jurídics tot sovint ho oblidin, volgutament o no, com s'explicita en la seva disposició addicional primera, la Llei és una "norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties essencials en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i el funcionament de l'Administració". Així mateix, destaca que "les lleis sectorials s'han d'interpretar d'acord amb el que estableix aquesta llei. En el cas que estableixin excepcions respecte al règim general, aquestes han d'ésser explícites i respondre a una causa que les justifiqui".¹¹

Amb l'aprovació d'aquestes dues normes es va posar fi a una anomalia del nostre ordenament jurídic, això és, la manca de normes que desenvolupessin,

10. Velasco Rico, "Tecnologías disruptivas en la Administración Pública", 228-229.

11. Cerrillo i Ponce, *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*.

d'acord amb els estàndards reconeguts internacionalment en aquest àmbit, les minses previsions normatives vigents relatives a l'accés als documents públics (art. 105 de la Constitució espanyola [CE] i articles 35.e i 37 de la llei encara vigent Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualment l'article 13.d de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). A Catalunya, cal recordar que l'article 71 de l'Estatut d'autonomia de 2006 (EAC) ja preveia que "L'Administració de la Generalitat i d'acord amb el principi de transparència ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió". Cal fer notar que la previsió estatutària resulta més àmplia i més moderna que la continguda a l'article constitucional mencionat, en tant que el primer només fa referència a l'accés als documents (un suport de la informació), mentre que el precepte català ja inclou una visió més acurada i precisa de l'abast del dret d'accés fent referència simplement a la "informació" que pot estar continguda, o no, en un document. Així mateix, s'ha de tenir en compte que la previsió estatutària ja havia estat mínimament regulada per mitjà dels articles 26 i 27 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que es refereixen, respectivament, a l'accés a la informació relativa en procediments administratius oberts i en procediments administratius finalitzats. Igualment, els articles 9 i 10 de la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya ja es referien a la qualitat necessària de la informació pública i la seva difusió per mitjans electrònics.

D'un contrast del contingut de la LTAIPBG amb les previsions de la norma bàsica estatal, es pot afirmar, sense por d'equivocar-se, que el legislador i el Govern catalans van ser força més ambiciosos i més decidits en la protecció del dret d'accés a la informació pública que el legislador estatal bàsic, tant pel que fa a la publicitat passiva com pel que fa a les obligacions de transparència de l'Administració i el sector públic o a la publicitat activa.

2.2. Els ajustaments que actualment resulten imprescindibles en relació amb l'accés a la informació pública

Si bé l'aprovació de la LTAIPBG va marcar una fita important i l'inici d'un gir copernicà, no del tot reeixit encara, en la cultura administrativa del nostre

país —gens procliu fins llavors al retiment de comptes i a l'escrutini social de les decisions i de les polítiques públiques—, deu anys després de la seva aprovació, s'ha de fer front a nous desafiaments, alguns d'ells derivats de l'ús de la tecnologia per part de les mateixes administracions.

D'una banda, a parer nostre, és imprescindible vincular les previsions de la LTAIPBG, en una reforma necessària i urgent —com actualment s'està treballant en relació amb la llei bàsica estatal, reforma que alguns voldrien aprofitar per convertir el dret d'accés a la informació pública en un dret fonamental amb l'aprovació d'una llei orgànica—, amb els principis de l'*open data*, així com amb les possibilitats que ofereixen les noves eines tecnològiques.¹² Igualment, cal harmonitzar les previsions de la LTAIPBG amb la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, l'actualització de la qual resulta ja imperativa. Ultra això, fa temps que es posa de manifest l'existència d'una crisi de la resolució expressa i formalitzada com a pressupòsit per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública.¹³ Certament, amb l'eclosió de l'actuació administrativa automatitzada, i en el paradigma de l'Administració digital,¹⁴ caldria dissenyar sistemes o dispositius alternatius al procediment administratiu per facilitar l'accés a la informació, de tal manera que l'accés fos més àgil i senzill per a tothom, tant ciutadans com societat civil i empreses, emprant plataformes o *data rooms*, per exemple, amb la qual cosa es contribuiria també, de retruc, al desenvolupament social i econòmic, amb el benentès que les dades i la informació pública poden ser reutilitzades i generar valor.

D'altra banda, com hem apuntat, el fet que els poders públics, i específicament les administracions públiques, hagin començat a emprar sistemes d'IA planteja nous escenaris en relació amb l'accés a la informació pública; concretament, ens referim a la qüestió de la denominada opacitat algorítmica. Com es pot comprovar a través d'una cerca a la seva base de dades de resolucions, des de l'any 2016, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) ha rebut diverses reclamacions relacionades amb l'ús de sistemes algorítmics i d'IA per part de diferents departaments i serveis de la Generalitat de Catalunya. La informació sol·licitada, els algorismes o els

12. Velasco Rico, "Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia".

13. Valero, "Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración", 232.

14. Vegeu el Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'administració digital.

codis font dels programes informàtics, són informació pública, certament, car compleixen els requisits establerts a l'article 2 de la LTAIPBG. Tot i això, accedir al codi font o als algorismes no sempre és possible,¹⁵ atès que poden regir límits al dret d'accés en un cas concret (seguretat, propietat intel·lectual, interessos comercials, etc.). Així mateix, accedir a aquests ítems tampoc no garanteix suficientment un control adequat de les decisions públiques que es prenen mitjançant aquestes eines o assistides per aquestes eines. Entendre aquesta informació, ara per ara, no està a l'abast del comú de la ciutadania i calen coneixements experts. A més, per poder sol·licitar aquesta informació, la ciutadania ha de saber prèviament que s'estan prenent decisions fent ús o amb l'ajuda d'aquests sistemes. Totes aquestes circumstàncies contribueixen a generar el que s'ha batejat com a "opacitat algorítmica", un fenomen que, com veiem, és de caràcter multifactorial i que rau també en el fet que alguns dels algorismes que es poden utilitzar funcionen com a caixes negres i és impossible, en molts casos, determinar la lògica que vincula una entrada al sistema amb el resultat que aquest proporciona.

Per lluitar contra l'opacitat algorítmica calen diverses mesures, entre les quals destaca l'actualització necessària de la LTAIPBG i de les seves normes de desenvolupament per incorporar els ítems de publicitat activa que siguin precisos per informar proactivament la ciutadania de quins sistemes s'estan utilitzant i en quins àmbits. Igualment, caldria establir tot un conjunt d'obligacions de publicitat activa relacionades amb el contingut de l'article 41.2 de la LRJSP. En el mateix sentit, s'haurien de preveure mecanismes o dispositius que permetessin a l'òrgan garant del dret d'accés resoldre les reclamacions en relació amb els sistemes d'IA amb tota la informació tècnica que li faci falta, ja sigui permetent-li demanar informes pericials retribuïts o bé reforçant els recursos humans de l'òrgan tot incorporant-hi personal amb perfil tecnològic. Per entomar aquestes reformes de la LTAIPBG no caldria esperar l'eventual modificació de la llei bàsica estatal. A partir dels treballs previs ja es pot albirar cap a on s'orientaran les preferències del legislador estatal, si és que finalment i realment s'endega aquest procés de reforma. Aquesta, creiem, és una qüestió estratègica per a l'autogovern de Catalunya i un element singularitzant, com ja ho va ser en el seu moment la LTAIPBG, que ha de permetre continuar aprofundint en la millora de la qualitat democràtica de les nostres institucions i també mitigar la creixent desafecció política.

15. Vegeu els darrers pronunciaments judicials sobre el programa BOSCO.

Seguint les petjades de l'estratègia Catalonia AI, la Generalitat de Catalunya ja ha posat fil a l'agulla per atenuar el fenomen que acabem de descriure amb l'aprovació de l'Acord del Govern GOV/45/2024, de 27 de febrer, pel qual es crea la Comissió d'Intel·ligència Artificial i s'estableixen mesures en matèria d'IA. Entre les mesures previstes, tal com han fet altres ens del nostre entorn (Amsterdam i Hèlsinki, per exemple), i com estipula el RIA per a determinat tipus de sistemes d'IA, la Generalitat ha previst la creació d'un registre dels sistemes d'IA que s'emprin en la prestació de serveis públics, a fi de garantir tant una supervisió adequada abans de la seva posada en marxa com la transparència deguda en aquesta matèria. Aquest registre també el podran utilitzar els ens locals, si així ho acorden.

3. La protecció de dades, la paradoxa de la privadesa i la personalització dels serveis públics

3.1. La tensió entre la protecció de dades i l'ús de sistemes algorítmics i d'IA

És ben sabut que un dels límits previstos per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública és la protecció de dades de caràcter personal, d'acord amb els articles 23 i 24 de la LTAIPBG. Aquest dret fonamental, d'origen jurisprudencial en el nostre ordenament jurídic, i destil·lat del contingut de l'article 18.4 de la CE, és dels drets que més s'han vist afectats per l'ús massiu de les noves eines tecnològiques, i específicament dels sistemes algorítmics i d'IA que permeten l'elaboració de perfils i el tractament fàcil i indiscriminat de dades personals com la imatge o la veu.

S'ha d'emfasitzar que les administracions públiques disposen d'una quantitat enorme de dades (personals i no personals) emmagatzemades —de vegades no tan bé com caldria— i a disposició i que, en l'actual estadi de desenvolupament tecnològic, resulten especialment valuoses (dades sanitàries, cartogràfiques, tributàries, socials, etc.). No es pot pensar en la presa de decisions públiques o en polítiques públiques basades en l'evidència que no es basin en l'explotació i l'estudi de les dades recopilades prèviament. I tampoc es pot pensar a explotar aquestes dades actualment sense utilitzar sistemes algorítmics o d'IA.

En aquest punt, cal recordar, d'una banda, que la Generalitat de Catalunya té competències executives en matèria de protecció dades, d'acord amb l'article 158 de l'EAC, que l'han habilitat per crear l'Autoritat Catalana de Protecció Dades, un ens que hauria d'assumir, en aquest nou entorn tecnològic, un paper encara més rellevant del que ha desenvolupat fins ara en la verificació del compliment de la normativa de protecció dades i en l'eventual sanció de les infraccions comeses. I això, perquè és ben sabut que per entrenar els sistemes algorítmics i d'IA i garantir-ne la fiabilitat són necessàries quantitats ingents de dades.

Una primera problemàtica relacionada amb les dades és que la seva provenença sovint és incerta i ja s'ha assenyalat que les administracions públiques, quan utilitzen sistemes algorítmics o d'IA, poden estar usant no només les dades que legítimament han obtingut en exercici de les seves funcions, amb una base jurídica sòlida, sinó també altres dades, tant personals com no personals, d'origen dubtós; perquè, en realitat, en el nou paradigma tecnològic, en implementar determinats sistemes d'IA es produeix una combinació de dades en poder de les administracions amb dades que aporten els proveïdors de solucions tecnològiques i que s'han utilitzat i s'utilitzen per entrenar i operar els sistemes d'IA. La combinació d'aquests enormes conjunts de dades en mans de les empreses tecnològiques (que estan protegides, normalment, per secret comercial o per les normes de propietat intel·lectual) amb les dades que posseeix l'administració pública, provoca, d'acord amb la doctrina, un risc sistèmic per a les nostres societats, en tant que es poden utilitzar per establir mecanismes de control social i per adoptar mesures que afectin altres drets fonamentals més enllà del dret a la protecció de dades personals, com serien la llibertat d'expressió, la llibertat d'informació o la mateixa dignitat humana.¹⁶

Conscient d'aquesta situació, i com a mesura preventiva, la Generalitat de Catalunya va crear per l'Acord del Govern GOV/6/2021, de 19 de gener, el Comitè d'Ètica de les Dades, com a òrgan de caràcter consultiu i transversal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, que pretén generar reflexions de caràcter ètic i bones pràctiques per facilitar el desplegament del model de dades de l'Administració i afavorir la seva explotació en el marc de l'administració digital.

16. Valero, "La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público"; Mantelero, *Beyond Data Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*, 8-10.

3.2. La paradoxa de la privadesa i les habilitacions legals necessàries per aprofitar la potencialitat de la IA i prestar serveis públics personalitzats

Una segona problemàtica destacable en relació amb la protecció de dades personals és que les persones, considerades individualment, no es troben en una posició adequada per decidir sobre el contingut i l'àmbit d'accés i tractament de les seves dades. Com van posar de manifest Barth i De Jong,¹⁷ la paradoxa de la privadesa exemplifica clarament aquesta situació, que es manifesta, en gran part, per les limitacions cognitives i racionals dels individus. La paradoxa de la privadesa assenyala que existeix una contradicció entre allò que declaren les persones en relació amb la importància de mantenir la seva privadesa i el comportament real que desenvolupen al respecte. D'acord amb Norberg, *et al.*,¹⁸ les decisions de les persones són marcadament incoherents quant a l'alta valoració de la privadesa que confessen, ja que, en la pràctica i realment, fan poc o gairebé res per protegir les seves dades personals i, en conseqüència, la seva privadesa. L'exposició i difusió de tota mena d'informacions privades per part de milions de persones a les xarxes socials n'és un bon exemple.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) ha intentat estroncar aquesta dinàmica establint una sèrie de cauteles per reforçar la protecció de dades personals en un entorn altament digitalitzat. Els seus eixos principals han estat, per una banda, la prohibició d'adoptar decisions individuals automatitzades que produeixin efectes jurídics o equivalents, prevista a l' 22, excepte en determinats supòsits i, per altra banda, l'exigència d'un consentiment informat per a la cessió de dades, la verificació de la finalitat del tractament de les dades recollides i els mecanismes que configuren la denominada privadesa per disseny.

Amb tot, fa temps que defensem que les previsions de l'RGPD no articulen una protecció suficient dels drets de la ciutadania en l'era de la IA.¹⁹ Els me-

17. Barth i De Jong, "The Privacy Paradox".

18. Norberg et al., "The privacy paradox".

19. Velasco Rico, "Marco regulatorio de los sistemas de Inteligencia Artificial"

canismes previstos de tutela individual del dret no permeten corregir les seves vulneracions en massa, col·lectives o, si es vol, sistèmiques. A més, la doctrina ja ha posat de manifest que la lògica de l'RGPD —norma pensada per regular relacions entre privats— no encaixa amb el funcionament de les administracions públiques, que sovint disposen d'habilitacions normatives sectorials per al tractament de dades personals dels ciutadans quan exerceixen les seves potestats.²⁰

En relació amb les habilitacions per a l'ús de dades personals, en la nostra opinió, caldria configurar una habilitació legal expressa perquè la Generalitat pogués utilitzar les dades de caràcter personal dels ciutadans per a la prestació de serveis públics personalitzats mitjançant sistemes algorítmics o d'IA basats en la generació de perfils allà on la norma sectorial no estableixi un apoderament clar, també d'acord amb el principi de finalitat. La prestació de serveis personalitzats és una de les claus de volta del model d'administració digital català.²¹ El simple consentiment en aquest àmbit —tot i que està previst normativament com a base que justificaria la creació de perfils, en el Decret que acabem d'esmentar i en l'RGPD— no resultaria una fonamentació prou sòlida en relació amb la prestació de determinats serveis, perquè en alguns casos no seria un consentiment del tot lliure.²² Aquesta és una reflexió que creiem que el que legislador hauria de tenir present en futures reformes normatives, sobretot en relació amb les lleis 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

4. Reflexions finals

Les noves potencialitats que ofereixen els sistemes basats en algorismes i en IA representen una oportunitat immillorable per reforçar la transparència i garantir el dret d'accés a la informació pública, generant alhora dinàmiques

20. Boix, "El empleo de algoritmos para realizar funciones de inspección o control por parte de la Administración y su encuadre jurídico".

21. Vegeu el Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'administració digital.

22. Cerrillo et al., *Guia per a la personalització dels serveis públics a través de la intel·ligència artificial*, 20-22.

que fomentin una major participació ciutadana. Així mateix, permeten agilitzar procediments administratius i garantir la prestació personalitzada de serveis públics, maximitzant els principis d'eficàcia i eficiència que guien l'activitat de les nostres administracions.

Tot i aquestes potencialitats, el desplegament de sistemes d'IA implica també la generació de riscos i potencials vulneracions de drets com el de la protecció de dades personals. La Generalitat de Catalunya ha d'estar amatent a establir mecanismes efectius per a la garantia dels drets de la ciutadania (també el d'igualtat) dins l'àmbit de les seves competències, tenint en compte a la vegada, encara que sembli una contradicció, els principis de transparència per disseny i privacitat per disseny, i establint un model clar de governança d'aquestes noves eines.

Bibliografia

- Barth, Susan, i Menon De Jong. "The Privacy Paradox – Investigating Discrepancies between Expressed Privacy Concerns and Actual Online Behavior – A Systematic Literature Review". *Telematics and Informatics* 34, n. 7 (2017).
- Boix Palop, Andrés. "El empleo de algoritmos para realizar funciones de inspección o control por parte de la Administración y su encuadre jurídico". *No se Trata de Hacer Leer. Blog Jurídico*: <https://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?cat=695> (última consulta, 23.12.2023).
- Cerrillo, Agustí, i Juli Ponce. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris sobre la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – UOC, 2014.
- Cerrillo, Agustí, Rita Boustha, Ramon Galindo, i Clara I. Velasco Rico. *Guia per a la personalització dels serveis públics a través de la intel·ligència artificial*. Barcelona: EAPC (2021).
- Cerrillo, Agustí, i Clara I. Velasco Rico. "El Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE y competencias autonómicas". *Informe de las Comunidades Autónomas 2023*. Barcelona: IDP, 2024.
- Lee, Kai-Fu. "Artificial Intelligence and the Future of Work: A Chinese Perspective". Dins VVAA, *Work in the Edge of Data*, 170-178. OpenMind Collection, n. 12. Madrid: BBVA, 2020.
- Mantelero, Alessandro. *Beyond Data Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*. Springer, 2022.
- Marongiu, D. "L'intelligenza artificiale 'istituzionale': limiti (attuali) e potenzialità limiti (attuali) e potenzialità". *European review of digital administration & law* 1, n. 1-2 (2020): 37-54.

- Norberg, P. A., D. R. Horne, i D. A. Horne. “The privacy paradox: Personal information disclosure intentions versus behaviors”. *Journal of Consumer Affairs*, 41(1) (2007): 100-126. <https://doi.org/10.1111/j.1745-6606.2006.00070.x>.
- Pérez Luño, Antonio Enrique. “Informática y libertad: Comentario al artículo 18.4 de la Constitución”. *Revista de estudios políticos* 24 (1981): 31-54.
- Sunstein, Cass. “Of artificial intelligence and legal reasoning”. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper, 2001, pàg. 1-10. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12376&context=journal_articles (última consulta, 23.12.2023).
- Valero Torrijos, Julián. “La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público”. Dins Tomás de la Quadra-Salcedo, i José Luis Piñar (directors), *Sociedad digital y Derecho*, 375-396. Madrid: BOE-Red.es, 2018.
- . “Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración”. *Revista Catalana de Dret Públic* 58 (2019): 82-96.
- Velasco Rico, Clara I. “Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora”. *Anuario de la Transparencia Local* (2019), 49-75. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020.
- . “Tecnologías disruptivas en la Administración Pública: Inteligencia Artificial y Blockchain”. Dins A. Cerrillo (dir.), *La Administración Digital*, 227-256. Madrid: Dykinson, 2022.
- . “Marco regulatorio de los sistemas de Inteligencia Artificial: El papel de la Administración”. Dins *El Derecho Administrativo en la Era de la Inteligencia Artificial. Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2024.