

Bruselas, 3 de junio de 2025  
(OR. en)

9718/25

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2025/0136(NLE)**

---

---

**TELECOM 176  
CYBER 153**

**PROPUESTA**

---

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.<sup>a</sup> Martine DEPREZ,  
directora

Fecha de recepción: 3 de junio de 2025

A: D.<sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión  
Europea

---

N.º doc. Ción.: COM(2025) 265 final

---

Asunto: Propuesta de  
DECISIÓN DEL CONSEJO  
relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio  
Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos  
Humanos, Democracia y Estado de Derecho

---

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 265 final.

Adj.: COM(2025) 265 final



Bruselas, 3.6.2025  
COM(2025) 265 final

2025/0136 (NLE)

Propuesta de

## **DECISIÓN DEL CONSEJO**

**relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1) CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

Con el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (en lo sucesivo, «Reglamento de Inteligencia Artificial»)<sup>1</sup>, la Unión ha adoptado el primer Reglamento exhaustivo sobre la inteligencia artificial (en lo sucesivo, «IA»), que establece una norma de alcance mundial. El Reglamento, que entró en vigor el 1 de agosto de 2024, armoniza plenamente las normas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en todos los Estados miembros<sup>2</sup>, con el objetivo de promover la innovación y la adopción de una IA fiable, protegiendo al mismo tiempo la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y el medio ambiente.

Varias organizaciones internacionales, incluido el Consejo de Europa, también han intensificado sus esfuerzos en este ámbito, reconociendo el carácter transfronterizo de la IA y la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente a los retos comunes.

Entre junio de 2022 y marzo de 2024, el Comité de Inteligencia Artificial (CAI)<sup>3</sup> del Consejo de Europa ha elaborado un Convenio marco jurídicamente vinculante (en lo sucesivo, «el Convenio») para abordar los posibles riesgos que plantea la IA para los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

El 17 de mayo de 2024, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el Convenio<sup>4</sup>, acordó abrirlo a la firma en Vilna (Lituania) el 5 de septiembre de 2024 e invitó a los miembros del Consejo de Europa, otros terceros países que habían participado en su elaboración y a la UE a considerar su firma en esa ocasión, recordando al mismo tiempo que el Convenio también está abierto a la adhesión de otros Estados no miembros<sup>5</sup>.

La Unión firmó el Convenio el 5 de septiembre de 2024, tras la adopción de la Decisión (UE) 2024/2218 del Consejo, de 28 de agosto de 2024, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho<sup>6</sup>. El Convenio también fue firmado en esa ocasión por Andorra, Georgia, Islandia, Israel, Montenegro, Noruega, la República de Moldavia, San Marino, el Reino Unido y los Estados Unidos de América. Está abierto a la firma de los demás Estados miembros del Consejo de Europa y de Estados no miembros que hayan participado en su elaboración en algún momento. Tras su entrada en vigor, el Comité

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial)

<sup>2</sup> Reglamento de Inteligencia Artificial, considerandos 1 y 8.

<sup>3</sup> [Decisión relativa a los trabajos del CAI en el 132.º período de sesiones del Comité de Ministros - Seguimiento, CM/Inf\(2022\) 20, DD \(2022\) 245.](#)

<sup>4</sup> Texto del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, Vilna 5.9.2024, CETS 225.

<sup>5</sup> CM/Del/Dec(2024)133/4.

<sup>6</sup> Decisión (UE) 2024/2218 del Consejo, de 28 de agosto de 2024, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, ST/12385/2024/INIT, DO L, 2024/2218.

de Ministros del Consejo de Europa podrá, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 31 del Convenio, invitar a adherirse a él a cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa que no haya participado su elaboración.

En este contexto, el objetivo de la presente propuesta de Decisión del Consejo es iniciar el proceso de celebración del Convenio en nombre de la Unión en los términos establecidos en la Decisión 2024/2218 del Consejo, por la que se autoriza su firma. La celebración del primer acuerdo internacional sobre IA representa una valiosa oportunidad para que la Unión fomente un enfoque común para regular la IA a escala internacional y proporcione un marco para la cooperación con los miembros del Consejo de Europa y los terceros países que se conviertan en Partes en el Convenio.

- **Contenido del Convenio**

El objetivo del Convenio es garantizar que las actividades durante el ciclo de vida de los sistemas de IA sean plenamente coherentes con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

Las Partes en el Convenio tendrán que aplicarlo mediante las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo adecuadas para dar efecto a sus disposiciones, siguiendo un enfoque gradual y diferenciado, en función de la gravedad y la probabilidad de efectos adversos. El Convenio debe aplicarse exclusivamente en la Unión a través del Reglamento de Inteligencia Artificial, que armoniza plenamente las normas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA, así como de otras disposiciones pertinentes del acervo de la Unión, en aquellos casos en que proceda.

El ámbito de aplicación del Convenio abarca los sistemas de IA que pueden interferir en los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, siguiendo un enfoque diferenciado. Los principios y las obligaciones previstos en el Convenio se aplicarán a las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de IA realizadas por autoridades públicas o agentes privados que actúen en su nombre. En cuanto al sector privado, las Partes están obligadas a abordar los riesgos e impactos derivados de las actividades realizadas por agentes privados durante el ciclo de vida de los sistemas de IA de manera acorde con el objeto y la finalidad del Convenio, pero tienen la opción de aplicar las obligaciones del Convenio o de adoptar otras medidas adecuadas. Se adjunta a la presente propuesta de Decisión del Consejo un proyecto de declaración por la que se compromete a la Unión, a través del Reglamento de Inteligencia Artificial y de otras disposiciones pertinentes del acervo de la Unión, a aplicar los principios y obligaciones establecidos en los capítulos II a VI del Convenio a las actividades de agentes privados que introduzcan en el mercado, pongan en servicio y utilicen sistemas de IA en la Unión.

Las actividades de IA relacionadas con la seguridad nacional están excluidas del ámbito de aplicación del Convenio, entendiéndose que, en cualquier caso, deben realizarse de forma coherente con el Derecho internacional aplicable en materia de derechos humanos y con el respeto de las instituciones y los procesos democráticos. El Convenio también excluye las actividades de investigación y desarrollo relativas a sistemas de IA que aún no se hayan puesto a disposición para su uso, a menos que las actividades de prueba o similares puedan interferir con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. De conformidad con el Estatuto del Consejo de Europa, las cuestiones relativas a la defensa nacional no entran en el ámbito de aplicación del Convenio.

Por otro lado, el Convenio establece un conjunto de obligaciones generales y principios fundamentales, incluida la protección de la dignidad humana y la autonomía individual, así

como la promoción de la igualdad y la no discriminación. Además, exige el respeto de la privacidad y la protección de los datos personales, junto con la transparencia y la supervisión, para garantizar la rendición de cuentas y la responsabilidad. Un principio también se dedica a la innovación segura y a la experimentación en entornos controlados.

Un capítulo específico sobre las vías de recurso también prevé un conjunto de medidas destinadas a garantizar la disponibilidad de vías de recurso accesibles y eficaces para las violaciones de los derechos humanos derivadas de las actividades durante el ciclo de vida de los sistemas de IA. También incluye garantías procesales y salvaguardias efectivas para las personas cuyos derechos se hayan visto significativamente afectados por el uso de dichos sistemas. Además, debe informarse a las personas de que están interactuando con un sistema de IA y no con un ser humano.

El Convenio también incluye un capítulo sobre medidas para la evaluación y mitigación de los riesgos y efectos adversos, que deben aplicarse con continuidad, a fin de identificar los efectos reales y potenciales sobre los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho y adoptar las medidas adecuadas de prevención y mitigación.

Además, el Convenio establece que las Partes deben evaluar la necesidad de prohibiciones o moratorias para determinadas aplicaciones de sistemas de IA considerados incompatibles con el respeto de los derechos humanos, el funcionamiento de la democracia o el Estado de Derecho.

El Convenio establece un mecanismo de seguimiento en el seno de una Conferencia de las Partes, compuesta por representantes de las Partes, que se consultarán periódicamente con el fin de facilitar el uso y la aplicación efectivos del Convenio.

También prevé un mecanismo de cooperación internacional tanto entre las Partes como en las relaciones con terceros países y las partes interesadas pertinentes, a fin de alcanzar el objetivo del Convenio.

Además, cada Parte debe establecer o designar a nivel nacional uno o varios mecanismos eficaces para supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Convenio, tal como hayan sido aplicadas por las Partes.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El Convenio establece principios y obligaciones generales para la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho que son plenamente coherentes y están en consonancia con los objetivos del Reglamento de Inteligencia Artificial y los requisitos detallados para los sistemas de IA y las obligaciones impuestas a los proveedores y los responsables del despliegue de dichos sistemas.

La definición de sistema de IA del Convenio se ajusta plenamente a la definición del Reglamento, ya que ambos se basan en la definición de dichos sistemas empleada en los principios de IA<sup>7</sup> de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, garantizando así una interpretación común de las tecnologías digitales que constituyen la IA.

Tanto el Convenio como el Reglamento de Inteligencia Artificial siguen asimismo un enfoque basado en el riesgo para la regulación de los sistemas de IA e incluyen disposiciones

---

<sup>7</sup> La definición de «sistema de IA» de la OCDE se actualizó el 8 de noviembre de 2023 [C(2023) 151 y C/M (2023) 14, punto 218] con el fin de garantizar que siga siendo técnicamente precisa y refleje los avances tecnológicos, también con respecto a la IA generativa.

específicas para las evaluaciones de riesgos y de impacto y las medidas de mitigación de riesgos. El Reglamento de Inteligencia Artificial incluye, en particular, una serie de prohibiciones pertinentes y casos de uso de alto riesgo para los sistemas de IA en todos los sectores públicos y privados, también en el ámbito de la democracia y la justicia. Las normas y procedimientos detallados del Reglamento de Inteligencia Artificial para el desarrollo, la introducción en el mercado y el despliegue de sistemas de IA en esos ámbitos garantizarán así el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho a lo largo de todo el ciclo de vida de la IA.

El Convenio incluye principios y obligaciones ya cubiertos por el Reglamento de Inteligencia Artificial, como medidas para proteger los derechos humanos, la seguridad y la fiabilidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad, la gobernanza y la protección de datos, la transparencia y la supervisión, la igualdad y la no discriminación, las capacidades y la alfabetización digitales.

La transparencia es otro elemento común de ambos instrumentos jurídicos, incluidas las medidas relativas a la identificación de contenidos generados por IA y la notificación de las personas que interactúan con sistemas de IA. Ambos instrumentos jurídicos también incluyen disposiciones pertinentes sobre las evaluaciones de riesgos e impacto y la gestión de riesgos, el mantenimiento de registros, la divulgación (a los organismos y autoridades autorizados y, en su caso, a las personas afectadas), la trazabilidad y legibilidad, la innovación segura y la experimentación en entornos controlados, así como un conjunto de medidas para permitir vías de recurso eficaces, incluido el derecho a solicitar y obtener información y reclamación ante una autoridad competente, y garantías procesales.

El sistema de supervisión previsto en el Convenio también es plenamente coherente con el sistema general de gobernanza y ejecución del Reglamento de Inteligencia Artificial, que consiste en la ejecución a escala nacional y de la Unión, con procedimientos para la aplicación coherente de las normas de la Unión en todos los Estados miembros. En particular, el Convenio prevé uno o varios mecanismos de supervisión eficaces a nivel nacional que deben ejercer sus funciones de manera independiente e imparcial y contar con las competencias, los conocimientos especializados y los recursos necesarios para cumplir eficazmente las tareas de supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Convenio, tal como hayan dado efecto las Partes.

Si bien el Reglamento de Inteligencia Artificial se aplicará a los sistemas de IA introducidos en el mercado, puestos en servicio o utilizados en la Unión, el Convenio tiene un alcance geográfico más amplio que abarca a los miembros del Consejo de Europa y a terceros Estados de todo el mundo que pueden adherirse al Convenio. Así pues, el Convenio representa una oportunidad única para fomentar una IA fiable fuera de la Unión en un primer tratado internacional jurídicamente vinculante basado en un sólido enfoque de la regulación de la IA en materia de derechos humanos.

Tanto el Convenio como el Reglamento de Inteligencia Artificial son componentes integrales de un enfoque regulador de la IA, con compromisos coherentes y que se refuerzan mutuamente a múltiples niveles internacionales, y comparten el objetivo común de garantizar una IA fiable.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El Convenio también comparte objetivos comunes con otras políticas y legislación de la Unión destinadas a aplicar los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión<sup>8</sup>.

En particular, el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el Convenio es plenamente coherente con la legislación de la Unión en materia de no discriminación y promoverá la integración de las consideraciones de igualdad en el diseño, el desarrollo y el uso de los sistemas de IA y la aplicación efectiva de la prohibición de la discriminación, tal como se establece en el Derecho internacional y nacional aplicable de las Partes.

Además, el Convenio es coherente con el acervo de la Unión en materia de protección de datos, incluido el Reglamento general de protección de datos<sup>9</sup> en relación con los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos personales, con garantías y salvaguardias efectivas para las personas, en consonancia con las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales aplicables de las Partes.

Las medidas previstas en el Convenio destinadas a proteger los procesos democráticos de las Partes en el contexto de las actividades durante el ciclo de vida del sistema de IA son plenamente coherentes con los objetivos y las normas detalladas del Reglamento de Servicios Digitales<sup>10</sup> (y el Código de Conducta en materia de Desinformación<sup>11</sup>), que regula la prestación de servicios intermediarios en la Unión con el fin de garantizar un entorno en línea seguro, predecible y fiable en el que se respeten los derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad de expresión y el derecho a recibir y comunicar información. También son coherentes con el Reglamento sobre transparencia y segmentación en la publicidad política<sup>12</sup>, que contiene un requisito específico de transparencia cuando los sistemas de IA se utilizan para difundir publicidad política. También son coherentes con las políticas de la Unión en el ámbito de la democracia y de unas elecciones libres, justas y resilientes<sup>13</sup>, incluido el Plan de Acción para la Democracia Europea de 2020<sup>14</sup>, el Paquete «Reforzar la democracia y la integridad de las elecciones»<sup>15</sup> y, recientemente, el Paquete de Defensa de la Democracia de 2023<sup>16</sup>.

La propuesta también es coherente con la estrategia digital general de la Unión en su contribución para promover una tecnología al servicio de las personas, uno de los tres pilares principales de las orientaciones políticas y los objetivos anunciados en la Comunicación titulada «Configurar el futuro digital de Europa»<sup>17</sup>. Su objetivo es garantizar que la IA se

---

<sup>8</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

<sup>9</sup> 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 (Reglamento general de protección de datos), DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

<sup>10</sup> Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales), DO L 277 de 27.10.2022, p. 1.

<sup>11</sup> [Código de Conducta en materia de Desinformación | Configurar el futuro digital de Europa](#)

<sup>12</sup> Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política, PE/90/2023/REV/1, DO L, 2024/900, 20.3.2024.

<sup>13</sup> [Protección de la democracia - Comisión Europea \(europa.eu\)](#)

<sup>14</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_es)

<sup>15</sup> [https://commission.europa.eu/publications/reinforcing-democracy-and-integrity-elections-all-documents\\_es](https://commission.europa.eu/publications/reinforcing-democracy-and-integrity-elections-all-documents_es)

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión sobre la Defensa de la Democracia, COM/2023/630 final.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión: Configurar el futuro digital de Europa, COM/2020/67 final.

desarrolle respetando los derechos humanos y ganando la confianza de las personas, logrando una Europa adaptada a la era digital y convirtiendo los próximos diez años en el Decenio Digital<sup>18</sup>.

Además, la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital<sup>19</sup> contiene varios derechos y principios digitales que están en consonancia con los objetivos y principios del Convenio, pues ambos instrumentos promueven un enfoque sólido de la tecnología basado en los derechos humanos.

El Convenio también es coherente con la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño<sup>20</sup> y la Estrategia Europea para una Internet Mejor para los Niños (BIK +)<sup>21</sup>, cuyo objetivo es garantizar que los niños sean protegidos, respetados y capacitados en línea para hacer frente a los retos de los nuevos mundos virtuales y de la IA.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **• Base jurídica**

La propuesta de Decisión por la que se autoriza la celebración del Convenio en nombre de la Unión se presenta al Consejo de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE.

La base jurídica procedimental de la Decisión del Consejo — el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE — prevé una decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo, a propuesta de la Comisión como negociadora; en el caso de un acuerdo que abarque un ámbito al que se aplique el procedimiento legislativo ordinario, previa aprobación del Parlamento Europeo. El artículo 218, apartado 8, párrafo primero, del TFUE prevé la votación por mayoría cualificada para la adopción de la Decisión del Consejo.

La base jurídica sustantiva de una decisión con arreglo al artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE depende en primera instancia del objetivo y el contenido del acuerdo. Con arreglo a la jurisprudencia, si el examen de una medida de la UE indica que esta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante mientras que el otro solo es accesorio, la medida debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exija el objetivo o componente principal o preponderante. Con carácter excepcional, si se demuestra, por el contrario, que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos o tiene varios componentes, vinculados entre sí de manera indisoluble, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, de modo que sean aplicables diversas disposiciones del Tratado, el acto deberá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes.

Por lo que se refiere a la base jurídica sustantiva, el ámbito de aplicación material del Convenio está cubierto por el Reglamento de Inteligencia Artificial, también en relación con la exención del ámbito de aplicación relativa a los sistemas de IA utilizados exclusivamente para la investigación y el desarrollo, la seguridad nacional y las actividades militares. El análisis anterior también ha demostrado que los principios y obligaciones del Convenio están cubiertos en gran medida y que se solapan con los requisitos más detallados para los sistemas

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión, [Brújula Digital 2030](#): Digital, COM/2021/118 final.

<sup>19</sup> [Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital](#), COM(2022) 28 final.

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión: Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, COM/2021/142 final.

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión titulada: Una década digital para los niños y los jóvenes: la nueva estrategia europea para una internet mejor para los niños (BIK+), COM/2022/212 final.

de IA y las obligaciones específicas de los proveedores e implementadores de dichos sistemas en virtud del Reglamento de Inteligencia Artificial. Si el Consejo adopta la decisión propuesta y la Unión celebra el Convenio, el Reglamento de Inteligencia Artificial constituirá la legislación primaria de la Unión para aplicar el Convenio en el ordenamiento jurídico de esta con normas plenamente armonizadas sobre la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión que son directamente aplicables en todos los Estados miembros, a menos que el Reglamento de Inteligencia Artificial disponga expresamente otra cosa<sup>22</sup>.

Teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación y los objetivos del Convenio están en consonancia y son plenamente coherentes con los del Reglamento, y que hay un solapamiento importante entre ambos instrumentos jurídicos, la base jurídica sustantiva para la celebración del Convenio es el artículo 114 del TFUE, que es la base jurídica principal del Reglamento de Inteligencia Artificial.

La naturaleza de los acuerdos internacionales («exclusivamente de la UE» o «mixtos») está supeditada a la compatibilidad del objeto específico con las competencias exclusivas o compartidas de la Unión.

El artículo 3, apartado 2, del TFUE establece que la Unión dispone de competencia exclusiva «para la celebración de un acuerdo internacional [...] en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance». Un acuerdo internacional puede afectar a normas comunes o alterar su alcance cuando el ámbito cubierto por el acuerdo se solape con el Derecho de la Unión o esté cubierto en gran medida por este<sup>23</sup>.

El ámbito de aplicación personal del Convenio se ajusta plenamente al Reglamento de Inteligencia Artificial, ya que ambos instrumentos jurídicos abarcan, en principio, tanto a los agentes públicos como a los privados (con la aplicación facultativa de los principios y las obligaciones del Convenio a agentes privados distintos de los que actúan en nombre de las autoridades públicas), mientras que el ámbito de aplicación material de ambos instrumentos jurídicos excluye de las normas aplicables las actividades de IA relacionadas exclusivamente con la seguridad nacional, el ámbito militar y la investigación.

Teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación personal y material del Convenio y el del Reglamento de Inteligencia Artificial se solapan, la celebración del Convenio puede afectar a normas comunes de la Unión o alterar su alcance en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE. Por consiguiente, debe considerarse que la Unión goza de competencia externa exclusiva para celebrar el Convenio, y el Convenio debe celebrarse en nombre de la Unión como acuerdo «exclusivamente de la UE», ya que se firmó de conformidad con la autorización prevista en la Decisión (UE) 2024/2218 del Consejo.

- **Proporcionalidad**

El Convenio no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos políticos, desarrollando un enfoque coherente de la regulación de la IA a escala internacional.

---

<sup>22</sup> Véanse el artículo 1 y el considerando 1 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

<sup>23</sup> Por ejemplo, Asunto C-114/12, Comisión/Consejo (Derechos de los organismos de radiodifusión afines a los derechos de autor), ECLI:EU:C:2014:2151, apartados 68 y 69; Dictamen 1/13 Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya, EU:C:2014:2303, apartados 71-74; Asunto C-66/13, Green Network, ECLI:EU:C:2014:2399, apartados 27-33; Dictamen 3/15, Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, ECLI:EU:C:2017:114, apartados 105 a 108.

El Convenio establece un marco jurídico de alto nivel para la IA que permite flexibilidad, permitiendo a las Partes diseñar concretamente los marcos de aplicación. El enfoque basado en el riesgo también garantiza la proporcionalidad de las normas y permite diferenciar las medidas de aplicación proporcionalmente a los riesgos, de manera similar al Reglamento de Inteligencia Artificial.

- **Elección del instrumento**

El instrumento elegido es una propuesta de Decisión del Consejo con arreglo al artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE.

### **3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES A POSTERIORI, LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO**

- **Derechos fundamentales**

El Convenio tiene por objeto abordar los posibles riesgos y perjuicios para los derechos humanos garantizando que las actividades durante el ciclo de vida de los sistemas de IA se ajusten a los principios de respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, reconociendo al mismo tiempo el potencial de la IA para proteger y facilitar el ejercicio de esos derechos en el entorno digital y mejorar el bienestar social y medioambiental y el progreso tecnológico.

Los principios y obligaciones concretos previstos en el Convenio tienen por objeto proteger y respetar los derechos humanos, consagrados en múltiples instrumentos internacionales y regionales<sup>24</sup>, aplicables a las Partes, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que la Unión ha celebrado.

Así pues, el Convenio establece un nivel mínimo común para la protección de los derechos humanos en el contexto de la IA, salvaguardando al mismo tiempo la protección existente de los derechos humanos y permitiendo a las Partes ofrecer una protección más amplia con salvaguardias más estrictas.

### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

El Convenio prevé contribuciones financieras de Estados no miembros a las actividades de la Conferencia de las Partes. Si bien todos los miembros del Consejo de Europa contribuirán a través del presupuesto ordinario de dicho Consejo de conformidad con el Estatuto del Consejo de Europa, las Partes que no sean miembros realizarán contribuciones extrapresupuestarias. La contribución de un no miembro del Consejo de Europa será establecida conjuntamente por el Comité de Ministros y el no miembro.

---

<sup>24</sup> Como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (ETS n.º 5); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1961; la Carta Social Europea de 1966 (ETS n.º 35), así como sus respectivos protocolos; y la Carta Social Europea de 1996 (revisada) (ETS n.º 163), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006.

El Convenio no interfiere con las leyes y reglamentos internos de las Partes que regulan las competencias presupuestarias y los procedimientos para los créditos presupuestarios. El Convenio marco no establece la forma en que se determinarán las contribuciones, incluidos los importes y modalidades, de las Partes que no sean miembros del Consejo de Europa. La base jurídica de la contribución de dichas Partes será el propio Convenio Marco y el acto o actos por los que se determine dicha contribución<sup>25</sup>.

## 5. OTROS ELEMENTOS

### • Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información

La Conferencia de las Partes, compuesta por representantes de estas, supervisará la aplicación efectiva del Convenio por las Partes y formulará recomendaciones específicas a tal fin. La Conferencia de las Partes estudiará también posibles modificaciones al Convenio.

Cada Parte deberá presentar un informe a la Conferencia de las Partes prevista en los dos primeros años siguientes a la adhesión y posteriormente a intervalos regulares, en el que se detallen las medidas adoptadas para aplicar el Convenio. Se anima además a las Partes a cooperar en el cumplimiento de los objetivos del Convenio. Esta cooperación internacional puede incluir el intercambio de información pertinente sobre la IA y su potencial para afectar negativamente o positivamente a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

Para garantizar la supervisión y la aplicación del Convenio, cada Parte tendrá que designar uno o varios mecanismos de supervisión eficaces a nivel interno. A escala de la Unión, la Comisión garantizará la supervisión y la aplicación del Convenio, de conformidad con los Tratados.

Los considerandos de la presente propuesta relativa a la celebración del Convenio confirman que, de conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE, el Consejo, a propuesta de la Comisión, debe adoptar decisiones por las que se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en la Conferencia de las Partes, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, en particular el Reglamento Interno de la Conferencia de las Partes. Durante la negociación de dicho Reglamento Interno, que debe adoptarse por consenso en un plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor del Convenio<sup>26</sup>, la Unión tratará de garantizar que se le asignen veintisiete votos, que corresponde al número de sus Estados miembros. En caso de que se asignen a la Unión los veintisiete votos, la Comisión, en representación de la Unión, procurará garantizar una coordinación reforzada con los Estados miembros para expresar posiciones uniformes en la Conferencia de las Partes y ejercer su derecho de voto en nombre de la Unión. Dado que todos los Estados miembros también son miembros del Consejo de Europa y habida cuenta de la rápida evolución de la inteligencia artificial, así como de la necesidad de contar con un marco coherente aplicable a escala mundial en este ámbito, tal coordinación reforzada es especialmente pertinente. Con el fin de garantizar una coordinación reforzada, el Consejo

---

<sup>25</sup> Véase el apartado 134 del Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (Informe explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial y derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, documento en inglés).

<sup>26</sup> Según el artículo 30, apartado 3, del Convenio, este «entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en que cinco signatarios, incluidos al menos tres Estados miembros del Consejo de Europa, hayan manifestado su consentimiento a quedar vinculados por el presente Convenio».

debe participar en la formulación de todas las posiciones, cualquiera que sea su naturaleza, incluidas las basadas en el artículo 16, apartado 1, del TUE y el artículo 218, apartado 9, del TFUE. La Comisión propondrá que se faculte a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del TFUE y respetando plenamente la competencia exclusiva de la Unión, para adherirse al Convenio junto con la Unión en caso de que a pesar de sus esfuerzos, la Unión no logre que se le asignen veintisiete votos, a fin de garantizar que la Unión disponga de un número de votos que refleje su peso en el Consejo de Europa y le permita defender adecuadamente sus intereses.

La Comisión invitará a cada Estado miembro a enviar a un representante para acompañar a la representación de la Comisión como parte de la delegación de la Unión en las reuniones de la Conferencia de las Partes. Debe respetarse el principio de cooperación leal.

Propuesta de

## DECISIÓN DEL CONSEJO

### **relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114, en relación con su artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con la Decisión (UE) 2024/2218 del Consejo<sup>27</sup>, el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho (en lo sucesivo, «Convenio») se firmó el 5 de septiembre de 2024 en nombre de la Unión Europea, a reserva de su celebración en una fecha posterior.
- (2) El Convenio establece los principios generales y las obligaciones que las Partes en el Convenio deben cumplir para garantizar la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en relación con las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial (IA).
- (3) El 13 de junio de 2024, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, sobre la base de los artículos 16 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>28</sup>, que contiene normas armonizadas, basadas por lo general en una armonización íntegra, que regulan la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión. Dichas normas son directamente aplicables en los Estados miembros, a menos que dicho Reglamento disponga expresamente otra cosa. El Convenio debe aplicarse en la Unión exclusivamente a través del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo y de otras disposiciones pertinentes del acervo de la Unión, en aquellos casos en que proceda.
- (4) Las actividades en el marco del ciclo de vida de los sistemas de IA relacionadas con la protección de los intereses de seguridad nacional están excluidas del ámbito de aplicación del Convenio. El Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento y del

<sup>27</sup> Decisión (UE) 2024/2218 del Consejo, de 28 de agosto de 2024, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, ST/12385/2024/INIT, DO L, 2024/2218, 4.9.2024.

<sup>28</sup> Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) ([DO L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj](https://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj)).

Consejo, que será el principal acto jurídico de la Unión por el que se aplique el Convenio, también excluye de su ámbito de aplicación los sistemas de IA introducidos en el mercado, puestos en servicio o utilizados, con o sin modificaciones, exclusivamente con fines de seguridad nacional, así como la información de salida de los sistemas de IA utilizada en la Unión exclusivamente para tales fines, independientemente del tipo de entidad que lleve a cabo estas actividades. Además, la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE). Por consiguiente, la posición de la Unión que ha de expresarse en la Conferencia de las Partes establecida por el Convenio debe respetar los límites indicados. En particular, la Comisión debe abstenerse de debatir o adoptar cualquier posición sobre actividades en el marco del ciclo de vida de los sistemas de IA relacionadas con la protección de los intereses de seguridad nacional en las reuniones de la Conferencia de las Partes.

- (5) Teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación subjetivo y material del Convenio y sus disposiciones materiales coinciden en gran medida con el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento y del Consejo, que complementan otras disposiciones pertinentes del acervo de la Unión, la celebración del Convenio puede afectar a normas comunes de la Unión o alterar el alcance de las mismas en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE. Entre esas otras disposiciones pertinentes del acervo de la Unión figuran actos jurídicos destinados a aplicar los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como la legislación de la Unión en materia de no discriminación, y en particular las Directivas 2000/43/CE<sup>29</sup> y 2000/78/CE<sup>30</sup> del Consejo; el acervo de la Unión sobre protección de datos personales, y en particular los Reglamentos (UE) 2016/679<sup>31</sup> y (UE) 2022/2065<sup>32</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo objetivo es garantizar un entorno en línea seguro, predecible y digno de confianza en el que se respeten los derechos fundamentales, incluidos el derecho a la libertad de expresión y el derecho a recibir o comunicar informaciones; el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la publicidad política<sup>33</sup>; y la legislación sobre seguridad de los productos y la legislación sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, incluida la Directiva 85/374/CEE del Consejo<sup>34</sup>. La Unión goza por lo tanto de competencia externa exclusiva para firmar el Convenio. Por consiguiente, solo la Unión debe convertirse en Parte en el Convenio.

---

<sup>29</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico ([DO L 180 de 19.7.2000, p. 22](#)).

<sup>30</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación ([DO L 303 de 2.12.2000, p. 16](#)).

<sup>31</sup> 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 (Reglamento general de protección de datos) ([DO L 119 de 4.5.2016, p. 1](#)).

<sup>32</sup> Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) ([DO L 277 de 27.10.2022, p. 1](#)).

<sup>33</sup> Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política ([DO L, 2024/900, 20.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj](#)).

<sup>34</sup> Directiva (UE) 2024/2853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos y por la que se deroga la Directiva 85/374/CEE del Consejo, PE/7/2024/REV/1, DO L, 2024/2853, 18.11.2024.

- (6) La Conferencia de las Partes desempeñará un papel fundamental en la aplicación efectiva del Convenio, entre otros mediante la formulación de recomendaciones específicas sobre su interpretación y aplicación. La Conferencia de las Partes estudiará también posibles modificaciones al Convenio. De conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE, el Consejo, a propuesta de la Comisión, debe adoptar decisiones por las que se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en la Conferencia de las Partes, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, en particular el Reglamento Interno de la Conferencia de las Partes. Durante la negociación de dicho Reglamento Interno, que debe adoptarse por consenso en un plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor del Convenio, la Unión tratará de garantizar que se le asignen veintisiete votos, que corresponde al número de sus Estados miembros. En caso de que se asignen a la Unión los veintisiete votos, la Comisión, en representación de la Unión, debe garantizar una coordinación reforzada con los Estados miembros para expresar posiciones uniformes en la Conferencia de las Partes y ejercer su derecho de voto en nombre de la Unión. Dado que todos los Estados miembros también son miembros del Consejo de Europa y habida cuenta de la rápida evolución de la inteligencia artificial, así como de la necesidad de contar con un marco coherente aplicable a escala mundial en este ámbito, tal coordinación reforzada es especialmente pertinente. Con el fin de garantizar una coordinación reforzada, el Consejo debe participar en la formulación de todas las posiciones, cualquiera que sea su naturaleza, incluidas las basadas en el artículo 16, apartado 1, del TUE y el artículo 218, apartado 9, del TFUE. En caso de que a pesar de sus esfuerzos, la Unión no logre que se le asignen veintisiete votos, la Comisión, a fin de garantizar que la Unión disponga de un número de votos que refleje su peso en el Consejo de Europa y le permita defender adecuadamente sus intereses, debe proponer que se faculte a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del TFUE y respetando plenamente la competencia exclusiva de la Unión, para adherirse al Convenio junto con la Unión.
- (7) La Comisión invitará a cada Estado miembro a enviar a un representante para acompañar a la representación de la Comisión como parte de la delegación de la Unión en las reuniones de la Conferencia de las Partes. Debe respetarse el principio de cooperación leal.
- (8) Por lo que respecta a cualquier otro acuerdo que pueda celebrarse en el futuro bajo los auspicios del Consejo de Europa o en otros foros internacionales, también en el ámbito de la inteligencia artificial, y por lo que respecta a cualquier enmienda del Convenio, el reparto de competencias externas entre la Unión y los Estados miembros debe evaluarse a la luz de las características específicas de cada instrumento. Es de suma importancia que la Unión y sus Estados miembros puedan seguir desempeñando un papel directo y activo a la hora de expresar la voz de la Unión y defender sus intereses, de manera coherente y coordinada, en plena consonancia con los Tratados.
- (9) Procede aprobar el Convenio en nombre de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Se aprueba, en nombre de la Unión, la celebración del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho (en lo sucesivo, «el Convenio»).

El texto del Convenio que debe celebrarse se adjunta a la presente Decisión como anexo I.

#### *Artículo 2*

Quedan aprobadas, en nombre de la Unión, las declaraciones que deben presentarse al Secretario General del Consejo de Europa, adjuntas a la presente Decisión en el anexo II.

#### *Artículo 3*

El Convenio se aplicará en la Unión exclusivamente a través del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial, y de otras disposiciones pertinentes del acervo de la Unión, en aquellos casos en que proceda.

#### *Artículo 4*

La presente Decisión entrará en vigor el [...].

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*

*El Presidente / La Presidenta*