



INFORME JURÍDICO

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL BUEN USO Y LA GOBERNANZA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito de la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, que ha tenido entrada en este Consejo General del Poder Judicial en fecha 23 de enero de 2026, se solicita informe sobre el Anteproyecto de Ley para el buen uso y la gobernanza de la Inteligencia Artificial.

2.- Con arreglo a lo previsto en el artículo 561.2 LOPJ, se solicita la emisión del informe con carácter urgente, si bien posteriormente se han interesado por el Consejo General del Poder Judicial dos prórrogas, habiéndose concedido la primera de ellas con efectos desde el 16 de febrero de 2026.

3.- La Comisión de Estudios e Informes designó Ponente de este informe al Vocal D. José María Fernández Seijo.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POTESTAD DE INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.- La potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a «normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales» (regla 6ª del art. 561.1 LOPJ).

5.- En este caso, la regla 6ª del precepto orgánico invocado no encaja con el contenido del anteproyecto, pues su ámbito material no coincide con las materias que este regula.

6.- Sin embargo, la emisión del informe por parte de este órgano constitucional resulta plenamente justificada por las razones que se expondrán a continuación.

7.- Por una parte, para la gobernanza a escala nacional de los sistemas de inteligencia artificial (sistemas de IA), el 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) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 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), define las autoridades nacionales competentes, entre las que se incluyen tanto las autoridades notificantes como las autoridades de vigilancia del mercado, e impone a los Estados miembros la obligación de establecer o designar al menos una de cada tipo.

8.- En este marco, y en cumplimiento de lo dispuesto en su artículo 70 del Reglamento de Inteligencia Artificial, el ordenamiento español incorpora un modelo en el que se designan diversos órganos responsables de la supervisión de los sistemas de IA utilizados en ámbitos sectoriales específicos. Entre estas autoridades se encuentra el Consejo General del Poder Judicial, al que el anteproyecto atribuye esta condición mediante la designación de su Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos como autoridad de vigilancia del mercado respecto de los sistemas de inteligencia artificial empleados en el ámbito de la administración de justicia (artículo 5.7 del anteproyecto).

9.- Por tanto, aunque el anteproyecto no tiene por objeto regular las atribuciones ni las funciones del Consejo General del Poder Judicial, sí afecta a este órgano constitucional, en la medida en que designa a uno de sus órganos como autoridad de vigilancia de mercado a los efectos del Reglamento de Inteligencia Artificial.

10.- Por otra parte, el anteproyecto incorpora un régimen sancionador destinado a facilitar la aplicación del marco regulatorio establecido por el Reglamento de Inteligencia Artificial, constituyendo una herramienta esencial para que las autoridades de vigilancia del mercado puedan desarrollar eficazmente sus funciones de supervisión e inspección.

11.- Además, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO OBJETO DE INFORME

12.- El anteproyecto consta de treinta y siete artículos, agrupados en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.



13.- El capítulo I recoge las «Disposiciones generales», incluyendo el objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación.

14.- El objeto del anteproyecto definido en el artículo 1, en cumplimiento del Reglamento de Inteligencia Artificial, abarca tres aspectos:

a) Establecer el régimen de gobernanza y supervisión aplicable en España, mediante la designación de las autoridades nacionales competentes, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que exige nombrar al menos una autoridad notificante y una autoridad de vigilancia del mercado.

b) Regular las medidas organizativas destinadas a promover el uso adecuado de la inteligencia artificial en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.

c) Definir el régimen sancionador aplicable en territorio español a los sistemas de IA introducidos, puestos en servicio, comercializados o sometidos a pruebas en condiciones reales, por incumplimiento del Reglamento de Inteligencia Artificial, conforme a lo previsto en el artículo 99.2 de dicho Reglamento.

15.- El artículo 2 adopta las definiciones del Reglamento de Inteligencia Artificial e incorpora las de empresa, pyme, empresa emergente, sector público y espacios de acceso público.

16.- El artículo 3 delimita el ámbito de aplicación, abarcando a todos los operadores del ciclo de vida de sistemas de IA: proveedores, proveedores potenciales, responsables del despliegue, fabricantes de productos que introduzcan en el mercado o pongan en servicio un sistema de IA junto con su producto y con su propio nombre o marca, representantes autorizados de proveedores que no estén establecidos en la Unión, importadores, distribuidores y organismos notificados. Todo ello se establece en los términos previstos en el artículo 2 del Reglamento de Inteligencia Artificial y de conformidad con las definiciones recogidas en su artículo 3.

17.- También se incluye en este artículo 3 la previsión de que el capítulo III del anteproyecto, que recoge una serie de medidas organizativas para promover el buen uso de la IA, se aplica únicamente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.

18.- El capítulo II, titulado «Gobernanza y Supervisión», en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70 del Reglamento de Inteligencia Artificial, designa las autoridades nacionales competentes, delimita sus funciones, regula sus actuaciones y articula los mecanismos de coordinación entre las autoridades



de vigilancia del mercado. Además, se contiene el régimen de gobernanza de los espacios controlados de pruebas para la IA.

19.- A tales efectos, por una parte, se designa a la Dirección General de Inteligencia Artificial, dentro de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, como autoridad notificante a efectos de lo dispuesto en el artículo 28.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial. Según dispone el artículo 4 del anteproyecto, la Dirección General de Inteligencia Artificial se apoyará en la evaluación de los organismos de evaluación de la conformidad y en su supervisión, en caso de ser notificados, en la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28.2 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

20.- Por otra parte, el artículo 5 del anteproyecto establece un sistema de vigilancia del mercado en materia de inteligencia artificial que distribuye las funciones de vigilancia, inspección y sanción entre distintas autoridades en función del tipo de sistema y del sector en el que se utilice.

21.- Así, la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) actúa como Punto de contacto único y asume la vigilancia de los sistemas de IA que realicen prácticas prohibidas dirigidas a manipular o explotar vulnerabilidades, generar puntuaciones sociales perjudiciales o inferir emociones de una persona física en los lugares de trabajo y en los centros educativos, así como de numerosos sistemas de IA alto riesgo vinculados a la biometría, infraestructuras críticas, educación y formación profesional, empleo y gestión de las personas trabajadoras, servicios y prestaciones esenciales y equipos radioeléctricos, además de intervenir cuando los sistemas no prohibidos ni de alto riesgo incumplan el deber de transparencia u otra obligación establecida en la normativa aplicable en materia de inteligencia artificial.

22.- La Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos supervisan sistemas de IA que realicen prácticas prohibidas relacionadas con el tratamiento de datos personales y sistemas de IA de alto riesgo en los ámbitos de la biometría, la garantía del cumplimiento del derecho, migración, asilo y gestión del control transfronterizo.

23.- El Banco de España ejerce la vigilancia sobre los sistemas de IA destinados a evaluar la solvencia o la calificación crediticia de personas físicas dentro del ámbito de las entidades financieras bajo su supervisión, mientras que la Comisión Nacional del Mercado de Valores hace lo propio respecto de los operadores vinculados a los mercados de valores, y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones supervisa los sistemas de IA destinados a ser utilizados para la evaluación de riesgos y la fijación de precios en relación con las personas físicas en el caso de los seguros de vida y de salud.



24.- Por su parte, la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial actúa como autoridad de vigilancia del mercado para los sistemas de IA de alto riesgo aplicables a la Administración de Justicia conforme a los Anexos III.1 y III.8.a) del Reglamento de Inteligencia Artificial, es decir, como autoridad nacional competente de supervisión e inspección cuando los sistemas de IA de alto riesgo se utilizan en el ámbito de la administración de justicia.

25.- La Junta Electoral Central asume esa misma función cuando tales sistemas de IA de alto riesgo se utilizan en procesos democráticos.

26.- Además, las autoridades de vigilancia designadas por la normativa sectorial europea ejercen sus competencias sobre los sistemas de IA de alto riesgo vinculados a los productos regulados por los actos legislativos de armonización enumerados en el anexo I, sección A del Reglamento de Inteligencia Artificial, salvo en el caso específico de los equipos radioeléctricos, cuya supervisión recae en la AESIA.

27.- Finalmente, la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial conserva la facultad de designar nuevas autoridades para áreas no previstas o surgidas por actos delegados de la Comisión, centraliza las comunicaciones oficiales a la Comisión y asegura la coherencia del sistema, mientras que todas las autoridades deben informar periódicamente sobre sus recursos y la Agencia puede prestarles asistencia técnica, incluyendo la tramitación de expedientes y el posible ejercicio de potestades públicas o administrativas, en los términos que se establezcan en los oportunos convenios de colaboración.

28.- El artículo 6 atribuye a las autoridades de vigilancia del mercado todas las actuaciones necesarias para la supervisión y el control de los sistemas de IA, tanto en fases previas como durante la instrucción de procedimientos sancionadores. La inspección corresponde a personal funcionario de carrera con condición de autoridad pública. Estas autoridades pueden recibir apoyo de la AESIA y de los expertos del artículo 69 del Reglamento de Inteligencia Artificial, y están facultadas para exigir pruebas en laboratorios o entidades especializadas para acreditar el cumplimiento de determinados requisitos, a cargo de los proveedores sancionados, garantizando siempre la confidencialidad.

29.- El artículo 7 establece un marco de coordinación obligatoria entre las autoridades de vigilancia del mercado, que incluye el intercambio de información relevante, la comunicación de incidentes graves y riesgos transfronterizos mediante Safety Gate y el uso del sistema europeo de intercambio de datos. Bajo la dirección de la AESIA, estas autoridades deben adoptar actuaciones conjuntas para prevenir riesgos y participar en la Comisión mixta de colaboración entre autoridades de vigilancia del mercado, destinada a compartir información y buenas prácticas, así como en el



intercambio anual de datos necesario para los informes previstos en el Reglamento de Inteligencia Artificial.

30.- El artículo 8 establece que la AESIA será la autoridad encargada de crear el espacio controlado de pruebas obligatorio previsto en el artículo 57.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, mientras que cualquier espacio adicional sólo podrá impulsarse por una autoridad nacional competente dentro de su ámbito y con informe previo de la AESIA que garantice recursos suficientes y la cooperación requerida, de modo que todos los entornos de prueba deberán ajustarse al Reglamento de Inteligencia Artificial y a los actos de ejecución adoptados, en su caso, por la Unión Europea, siendo además responsabilidad de las autoridades proponentes remitir informes anuales a la Oficina de IA y al Consejo de IA a través del punto de contacto único a nivel nacional, tarea que, en el caso del espacio de pruebas principal, corresponderá directamente a la propia AESIA.

31.- En el capítulo III, rubricado «Buen uso de la IA en la Administración General del Estado», se prevén una serie de actuaciones para garantizar el uso adecuado de la inteligencia artificial en la Administración General del Estado y en sus organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, tales como la obligación de ofrecer información sobre la utilización de algoritmos y sistemas de IA en el desempeño de sus funciones, el deber de inventariar dichos sistemas y la designación de un delegado de inteligencia artificial para el desarrollo de las políticas internas y el cumplimiento de los estándares aplicables a los sistemas de IA de acuerdo con el marco normativo vigente.

32.- El capítulo IV del anteproyecto, bajo el título «Infracciones y Sanciones», desarrolla el mandato previsto en el artículo 99.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial que obliga a los Estados miembros a establecer un régimen de sanciones y otras medidas de ejecución, como advertencias o medidas no pecuniarias, aplicables a las posibles infracciones, garantizando su aplicación adecuada y efectiva conforme a las directrices emitidas por la Comisión con arreglo al artículo 96 del Reglamento de Inteligencia Artificial; dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias, teniendo en cuenta los intereses y la viabilidad económica de las pymes y empresas emergentes.

33.- El artículo 10 establece que toda acción u omisión que contravenga el Reglamento de Inteligencia Artificial o el anteproyecto, siempre que no constituya delito, se considera infracción administrativa.

34.- El artículo 11 clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, vinculándolas a un sistema de sanciones económicas cuyo límite depende tanto de la gravedad como del volumen de negocio del infractor, con topes más bajos para pymes, incluidas las empresas emergentes. También permite imponer sanciones adicionales, como la desconexión o retirada del sistema,



cuando exista un riesgo inaceptable. Se establece, finalmente, que las sanciones deberán guardar proporción con la actividad económica y empresarial de la entidad infractora, sin que ello pueda menoscabar en ningún caso su carácter efectivo y disuasorio.

35.- El artículo 12 describe las infracciones muy graves, que incluyen todas las prácticas expresamente prohibidas por el Reglamento, especialmente en materia de identificación biométrica remota en espacios públicos, así como incumplimientos graves en sistemas de alto riesgo, como no notificar incidentes, no aplicar medidas correctoras o reincidir en la comisión de una infracción grave en el plazo de dos años desde que hubiese sido sancionado por una infracción grave de la misma naturaleza.

36.- El artículo 13 regula las infracciones graves aplicables a cualquier operador, que se centran en la resistencia, obstrucción o negativa a la supervisión, el incumplimiento de medidas provisionales y la negativa reiterada a facilitar información, incluyendo también la reincidencia en la comisión de una infracción leve en el plazo de dos años desde que hubiese sido sancionado por una infracción leve de la misma naturaleza.

37.- El artículo 14 recoge las infracciones graves de los proveedores y proveedores potenciales de sistemas de IA, tanto en relación con obligaciones generales, tales como la información a usuarios, documentación y transparencia, como con obligaciones específicas en sistemas de alto riesgo, que abarcan desde la falta de evaluación de conformidad o de sistemas de gestión de calidad hasta la ausencia de registros, documentación o determinados incumplimientos durante la realización de pruebas de sistemas de IA de alto riesgo en condiciones reales.

38.- El artículo 15 regula las infracciones graves atribuibles a los representantes autorizados de sistemas de IA, cuando no cumplen sus obligaciones de registro, documentación, cooperación con autoridades o de poner fin al mandato recibido del proveedor e informar de ello cuando el representante autorizado considere o tenga motivos para considerar que el proveedor contraviene las obligaciones que le atañen.

39.- El artículo 16 describe las infracciones graves de los importadores de sistemas de IA, relacionadas con la falta de verificación previa de conformidad, la introducción en el mercado de sistemas dudosos o no conformes, la omisión de nombre, su nombre comercial registrado o marca registrada y su dirección de contacto o la falta de cooperación y de suministro de documentación a la autoridad competente.

40.- El artículo 17 establece las infracciones graves de los distribuidores de sistemas de IA, centradas en no verificar el marcado y la documentación del sistema, no actuar ante indicios de incumplimiento, no cumplir determinadas obligaciones relativas al almacenamiento o transporte, no facilitar la



información que la autoridad requiera o no cooperar con las autoridades competentes en las medidas que estas adopten para el sistema.

41.- El artículo 18 recoge las infracciones graves de los responsables del despliegue de sistemas IA, incluyendo el incumplimiento de obligaciones de transparencia hacia los usuarios, la falta de supervisión humana adecuada, no asegurar que los datos de entrada sean pertinentes y representativos en vista de la finalidad del sistema, deficiencias en la vigilancia poscomercialización, la falta de información en entornos laborales, así como incumplimientos específicos de los sistemas de alto riesgo, especialmente en materia de identificación biométrica.

42.- El artículo 19 tipifica como infracciones graves de los organismos notificados la falta de independencia o integridad, las deficiencias en sus procedimientos de evaluación de la conformidad, el incumplimiento de las garantías de confidencialidad o de las obligaciones de cese de actividades de evaluación, así como la ausencia de suscripción de un seguro de responsabilidad adecuado para dichas actividades.

43.- El artículo 20 define como infracciones leves los incumplimientos de los operadores en materia de información o documentación, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento de Inteligencia Artificial que no alcancen la gravedad de las infracciones tipificadas como graves o muy graves conforme a lo dispuesto en los ocho artículos anteriores del anteproyecto.

44.- El artículo 21 describe las infracciones leves de los proveedores de sistemas IA, entre ellas el incumplimiento de obligaciones formales en materia de marcado CE, declaración UE de conformidad, accesibilidad y el registro en bases de datos cuando proceda.

45.- El artículo 22 establece como infracción leve de los importadores la falta de conservación de la documentación del sistema conforme al artículo 23.5 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

46.- El artículo 23 recoge las infracciones leves de los responsables del despliegue de sistemas IA, centradas especialmente en obligaciones de registro en el sector público y demoras superiores a 48 horas e inferiores a 72 horas en solicitudes de autorización en los supuestos de identificación biométrica remota en diferido en la búsqueda de una persona sospechosa de haber «cumplido» (por cometido) un delito o condenada por ello.

47.- El artículo 24 identifica las infracciones leves de organismos notificados, consistentes en deficiencias de organización, gestión de la calidad, recursos y procesos necesarios para el desempeño de sus funciones, así como en materia de ciberseguridad que no lleguen a constituir infracciones graves, así como la falta de participación en actividades de coordinación o de cumplimiento de obligaciones operativas.



48.- La graduación de las sanciones se regula en el artículo 25 del anteproyecto, disponiéndose al efecto que las autoridades sancionadoras deberán garantizar la debida proporcionalidad entre la sanción impuesta y los hechos constitutivos de la infracción, prestando especial atención a su repercusión y su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y a sus derechos fundamentales.

49.- A tal efecto, se prevé que la graduación de la sanción se determine, en cada caso, atendiendo a la gravedad, la naturaleza y la duración de la infracción, así como a la finalidad del sistema de IA y las consecuencias generadas, incluyendo cuántas personas resultan afectadas y el nivel de daño producido. También se valora si el operador ha sido sancionado anteriormente por infracciones del mismo tipo o por otras derivadas de la misma conducta, y se toman en consideración su tamaño, su volumen de negocios anual y su cuota de mercado. Asimismo, se ponderan los factores agravantes o atenuantes que resulten aplicables, entre ellos los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas mediante la infracción, el grado de cooperación mostrado ante las autoridades, el nivel de responsabilidad que se desprende de las medidas técnicas y organizativas adoptadas y la forma en que se descubrió la infracción, especialmente cuando haya sido comunicada por el propio operador.

50.- Del mismo modo, se tiene en cuenta si la conducta fue intencional o negligente, las actuaciones reparadoras emprendidas antes del inicio del procedimiento, la existencia de antecedentes infractores y el hecho de haber sido objeto de requerimientos previos, especialmente en el caso de pymes por infracciones de la misma naturaleza. Finalmente, también se consideran las situaciones de sucesión empresarial o aquellas prácticas que hagan necesario aplicar la doctrina del levantamiento del velo en casos de carácter abusivo o fraudulento.

51.- Además, se prevé expresamente que los criterios de graduación podrán desarrollarse reglamentariamente.

52.- El artículo 26 trata la publicidad de las sanciones, que deberán hacerse públicas una vez sean firmes en vía administrativa, preservando la confidencialidad de los datos protegidos, y obliga a la AESIA a trasladar anualmente a la Comisión Europea la información de sanciones administrativas que se hayan impuesto durante ese año.

53.- El artículo 27 regula el procedimiento sancionador, desde su iniciación y las actuaciones previas hasta la admisión de reclamaciones, los plazos para resolver, la confidencialidad, la posibilidad de archivo por adopción de las medidas para el cumplimiento de la normativa aplicable y los recursos procedentes.

54.- El artículo 28 describe el régimen de las reclamaciones que cualquier persona puede presentar ante una autoridad de vigilancia del mercado



competente conforme a lo establecido en el artículo 85 del Reglamento de Inteligencia Artificial, precisando los requisitos formales, el tratamiento de la confidencialidad, la posible falta de condición de interesado y los criterios para la admisión o inadmisión.

55.- El artículo 29 crea un canal externo y anónimo gestionado por la AESIA para comunicar infracciones, garantizando la valoración de la información y la protección del informante conforme a la normativa europea y nacional sobre protección de denunciantes.

56.- El artículo 30 regula las actuaciones previas, que permiten al órgano con competencia sancionadora recabar información de los responsables de las conductas que pudieran ser constitutivas de infracción y de las Administraciones Públicas para identificar hechos y responsables antes de incoar un procedimiento sancionador.

57.- El artículo 31 establece los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, con reglas específicas sobre su cómputo, inicio e interrupción, incluyendo infracciones continuadas o de difícil detección.

58.- El artículo 32 regula la concurrencia de sanciones, impidiendo la doble sanción por los mismos hechos, determinando la suspensión del procedimiento administrativo cuando exista causa penal y estableciendo que, si un mismo hecho constituye varias infracciones, se impondrá la sanción prevista para la de mayor gravedad.

59.- El artículo 33 contempla las medidas provisionales, que la autoridad puede adoptar para evitar riesgos o asegurar la eficacia de la resolución final, pudiendo incluir la retirada del sistema, advertencias públicas y alertas adecuadas, prohibiciones de comercialización o medidas de adaptación.

60.- El artículo 34 establece el régimen de los requerimientos para la adopción de medidas correctoras y el apercibimiento a las entidades del sector público que incurran en alguna de las infracciones recogidas en el anteproyecto.

61.- Así, respecto a los requerimientos, se regula la posibilidad de que, ante una infracción leve, el órgano competente opte por suspender el procedimiento sancionador y requiera al responsable la adopción de medidas correctoras, cuya acreditación en plazo y el reconocimiento de la responsabilidad darán lugar a una resolución que declare la infracción y formule un apercibimiento que no será objeto de publicación. Si el requerimiento no se cumple, el procedimiento se reanudará.

62.- Por otra parte, cuando la infracción sea cometida por una entidad del sector público, la autoridad de vigilancia del mercado dictará resolución con apercibimiento y, en su caso, con medidas para cesar la conducta o corregir



sus efectos, excluyéndose la imposición de multas, pero pudiendo proponerse el inicio de actuaciones disciplinarias si existen indicios suficientes.

63.- El artículo 35 regula el pago voluntario y las reducciones de sanciones, permitiendo reducciones acumulables del 25 % por reconocimiento de responsabilidad y otro 25 % por pago anticipado, condicionadas en ambos casos al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

64.- El artículo 36 regula las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria cuando el infractor no cumple las obligaciones impuestas en la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, permitiendo la imposición de multas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado.

65.- El artículo 37 establece que, en casos de extinción o disolución sin liquidación de sociedades y entidades con personalidad jurídica, así como en cualquier supuesto de cesión global del activo y pasivo de una sociedad y entidad con personalidad jurídica, las sanciones y multas coercitivas pendientes se transmitirán a la entidad sucesora o beneficiaria.

66.- La Disposición adicional primera establece que, mediante Real Decreto, se regulará la base de datos nacional destinada al registro de sistemas de IA de alto riesgo vinculados a infraestructuras críticas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.5 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

67.- La Disposición adicional segunda autoriza a la AESIA a utilizar herramientas informáticas de lectura mecánica, reproducción y almacenamiento de obras, exclusivamente para supervisar sistemas de IA prohibidos o de alto riesgo.

68.- La Disposición final primera indica que la ley se aprueba al amparo del artículo 149.1.1ª Constitución Española en relación con el artículo 149.1.9ª, 13ª, 15ª, 18ª, 21ª y 29ª de la Constitución Española.

69.- La Disposición final segunda faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley, así como para actualizar su anexo en función de cambios en la normativa europea.

70.- La Disposición final tercera establece que la ley entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

IV.- CONSIDERACIONES GENERALES

71.- Antes de abordar el análisis particular del anteproyecto, resulta necesario situarlo en el marco normativo europeo en el que se inserta, definido por el Reglamento de Inteligencia Artificial, que establece el régimen



armonizado aplicable al desarrollo, comercialización y uso de los sistemas de IA en el mercado interior.

72.- En este contexto, conviene distinguir, de un lado, el marco jurídico que el propio Reglamento configura para el uso y despliegue de la inteligencia artificial en la Unión Europea (i) y, de otro, las implicaciones derivadas de la opción por un Reglamento como instrumento normativo, que condiciona la actuación de los Estados miembros y determina el alcance de las medidas nacionales de adaptación que pueden o deben adoptarse (ii).

(i) El marco jurídico para el uso y desarrollo de la IA en la UE en el Reglamento de Inteligencia Artificial

73.- El Reglamento de Inteligencia Artificial establece un marco armonizado para el desarrollo, comercialización y uso de los sistemas de IA en la Unión Europea. Adopta un enfoque regulatorio basado en el riesgo que prohíbe prácticas inaceptables, impone requisitos reforzados a los sistemas de alto riesgo y establece obligaciones de transparencia para el resto, articulando además un modelo de gobernanza integrado por instituciones de la Unión y autoridades nacionales.

74.- Su objetivo, como se proclama en el artículo 1.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, es mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial 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, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión así como prestar apoyo a la innovación.

75.- La aplicación del Reglamento debe realizarse en coherencia con los principios y valores fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales y en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, lo que implica un equilibrio entre competitividad e innovación, por un lado, y la protección de las personas, la democracia y el Estado de Derecho, por otro.

76.- En su considerando 4, el Reglamento reconoce la capacidad de la IA para generar beneficios significativos en múltiples sectores, en los ámbitos de la asistencia sanitaria, la agricultura, la seguridad alimentaria, la educación y la formación, los medios de comunicación, el deporte, la cultura, la gestión de infraestructuras, la energía, el transporte y la logística, los servicios públicos, la seguridad, la justicia, la eficiencia de los recursos y la energía, el seguimiento ambiental, la conservación y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, y la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, entre otros, al mejorar la predicción, optimizar las operaciones y la asignación de los recursos, y personalizar las soluciones digitales que se encuentran a disposición de la población y las organizaciones.



77.- Al mismo tiempo, como se expone en el considerando 5 del Reglamento, dependiendo de las circunstancias relativas a su aplicación, utilización y nivel de desarrollo tecnológico concretos, el Reglamento reconoce que la IA puede generar riesgos y menoscabar los intereses públicos y los derechos fundamentales que protege el Derecho de la Unión. Dicho menoscabo puede ser tangible o intangible e incluye los perjuicios físicos, psíquicos, sociales o económicos, lo que justifica la exigencia de que estos sistemas se diseñen y utilicen de forma centrada en la persona y orientada a prevenir impactos perjudiciales, es decir, «centrada en el ser humano y fiable».

78.- Para equilibrar beneficios y riesgos, el Reglamento aplica un «enfoque basado en los riesgos claramente definido, que adapte el tipo y contenido de las normas a la intensidad y el alcance de los riesgos que puedan generar los sistemas de IA de que se trate» (considerando 26), lo que implica la prohibición de prácticas que vulneren derechos fundamentales, la imposición de obligaciones estrictas a los sistemas de alto riesgo, el establecimiento de deberes de información para riesgos limitados y la ausencia de cargas regulatorias para los riesgos mínimos, con el objetivo de preservar la innovación.

79.- La arquitectura de gobernanza del Reglamento es multinivel y combina órganos de la Unión con autoridades nacionales.

80.- A tal fin, el Reglamento incorpora mecanismos de gobernanza a escala de la Unión, apoyados en organismos de nueva creación, con el fin de garantizar una aplicación armonizada de la normativa. Así, la Oficina de IA actúa como órgano de la Comisión responsable de desarrollar el conocimiento y las capacidades de la Unión en esta materia; el Consejo Europeo de IA, integrado por representantes de los Estados miembros, asiste y asesora tanto a la Comisión como a los propios Estados en la aplicación coherente del Reglamento; y el Foro Consultivo, compuesto por representantes de la industria, la academia y la sociedad civil, junto con el Grupo de Expertos Independientes, aporta el conocimiento técnico especializado necesario para la toma de decisiones.

81.- En el ámbito nacional, el Reglamento define la estructura de gobernanza a través de las autoridades nacionales competentes, que comprenden tanto a las autoridades notificantes como a las autoridades de vigilancia del mercado, imponiendo a los Estados miembros el deber de designar o establecer al menos una autoridad de cada tipo.

82.- El Reglamento deja cierto margen de actuación a los Estados miembros en materias no plenamente armonizadas, como la seguridad nacional, la defensa, el derecho laboral o la protección de menores. También pueden decidir si permiten determinados usos especialmente sensibles, como la identificación biométrica remota en tiempo real, siempre dentro de los límites establecidos por la normativa europea. No obstante, dicho margen no permite



introducir restricciones que comprometan la libre circulación o contradigan la armonización plena prevista por el propio Reglamento.

83.- La norma europea opera como complemento de otros marcos ya vigentes, manteniendo la aplicabilidad de la normativa en materia de protección de datos, protección de los consumidores, derechos fundamentales, empleo, protección de los trabajadores y seguridad de los productos, asegurando así la coherencia del conjunto del ordenamiento de la Unión.

84.- El Reglamento europeo, en su artículo 113, establece que entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, comenzando a ser aplicable a partir del 2 de agosto de 2026. No obstante, el propio texto prevé un régimen escalonado de aplicación. Así, los capítulos I (disposiciones generales) y II (prácticas de IA prohibidas) serán aplicables desde el 2 de febrero de 2025. Por su parte, la sección 4 del capítulo III (autoridades notificantes y organismos notificados), el capítulo V (modelos de IA de uso general), el capítulo VII (gobernanza), el capítulo XII (sanciones) y el artículo 78 (confidencialidad) resultarán aplicables desde el 2 de agosto de 2025, con la única excepción del artículo 101, que queda fuera de esta previsión. Finalmente, el artículo 6.1 (reglas de clasificación de los sistemas de IA de alto riesgo) y las obligaciones correspondientes del Reglamento serán aplicables a partir del 2 de agosto de 2027.

(ii) Implicaciones derivadas de la opción normativa por un Reglamento europeo.

85.- La elección del Reglamento como instrumento jurídico responde a la necesidad de contar con un marco normativo uniforme en la Unión Europea para la inteligencia artificial, evitando disparidades entre los Estados miembros.

86.- Según se expresa en el considerando 3 del Reglamento de Inteligencia Artificial, es preciso garantizar un nivel elevado y coherente de protección en toda la Unión para lograr una IA fiable, así como evitar las divergencias que obstaculizan la libre circulación, la innovación, el despliegue y la adopción en el mercado interior de los sistemas de IA y los productos y servicios conexos mediante el establecimiento de obligaciones uniformes para los operadores y la garantía de una protección uniforme de los fines imperiosos de interés general y de los derechos de las personas en todo el mercado interior, sobre la base del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

87.- En lo relativo al tratamiento de datos personales en usos sensibles de IA, el Reglamento se apoya en el artículo 16 TFUE y en el marco europeo vigente de protección de datos, que permanece plenamente operativo. Los operadores deben seguir cumpliendo estas normas, preservándose los



derechos de los interesados, incluida la tutela frente a decisiones totalmente automatizadas.

88.- La necesidad de evitar divergencias regulatorias justifica la utilización de un Reglamento, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro conforme al artículo 288 TFUE.

89.- Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta aplicabilidad directa implica que los Reglamentos producen efectos frente a los particulares sin requerir medidas de incorporación al Derecho interno. Además, los Estados miembros «están obligados, en virtud de las obligaciones que se desprenden del Tratado FUE y que han asumido al ratificarlo, a no obstaculizar el efecto directo propio de los reglamentos, ya que el respeto escrupuloso de este deber es un requisito indispensable para la aplicación simultánea y uniforme de los reglamentos de la Unión en el conjunto de ésta» (sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo, C-539/10 P, ECLI:EU:C:2012:711, apartado 87 y jurisprudencia citada).

90.- El Reglamento de Inteligencia Artificial pasa así a constituir la norma central en materia de IA en la Unión y, como establece su artículo 113, «será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».

91.- En consecuencia, los ordenamientos jurídicos nacionales deben adaptarse antes de su entrada en aplicación efectiva.

92.- Esta adaptación exige la derogación de las normas internas incompatibles, doctrina reiterada por el Tribunal de Justicia, que ha señalado que tal incompatibilidad solo puede eliminarse mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquellas que deben modificarse (sentencia de 27 de octubre de 2011, Austria/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, ECLI:EU:C:2011:698, apartado 82 y jurisprudencia citada).

93.- Por otra parte, en virtud del artículo 288 TFUE y en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de fuentes del Derecho de la Unión, sus disposiciones tienen, por regla general, efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación.

94.- No obstante, como ha declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, algunas de estas disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación nacionales por los Estados miembros (sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 27 y jurisprudencia citada).

95.- Según el Tribunal de Justicia, hay que remitirse a las disposiciones pertinentes del reglamento en cuestión para comprobar si dichas



disposiciones, interpretadas de conformidad con los objetivos del mismo, prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular en este último supuesto, si la medida de que se trate se inserta en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros (sentencia de 25 de octubre de 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 37 y jurisprudencia citada).

96.- El Reglamento de Inteligencia Artificial, en este contexto, contiene remisiones al Derecho interno que permiten o exigen la adopción de normas complementarias, como la designación de autoridades nacionales competentes (artículo 70) o la determinación de algunos aspectos del régimen sancionador (artículo 99).

97.- No obstante, cualquier medida nacional de aplicación debe respetar límites estrictos derivados del carácter directamente aplicable y plenamente armonizador del Reglamento.

98.- En este sentido, el Tribunal de Justicia ha establecido de forma reiterada que los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza de Derecho de la Unión y regulen el ejercicio del margen de apreciación que ese reglamento les confiere manteniéndose en todo caso dentro de los límites de sus disposiciones (sentencia de 25 de octubre de 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, apartado 36 y jurisprudencia citada).

99.- Según el Tribunal de Justicia, cuando ejercen el margen de apreciación que les confiere un reglamento, los Estados miembros deben utilizar este margen de apreciación respetando los límites establecidos por las disposiciones de ese reglamento, para que el contenido y los objetivos de este no resulten menoscabados (sentencia de 28 de abril de 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, apartados 58 y 60 y jurisprudencia citada). Por tanto, la aplicación directa excluye que los Estados adopten normas que alteren el alcance del Reglamento (sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 86 y jurisprudencia citada).

100.- Por último, toda actuación normativa estatal debe ser coherente con las disposiciones y objetivos del Reglamento y respetar los principios generales del Derecho de la Unión (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, ECLI:EU:C:2011:863, apartado 51 y jurisprudencia citada).



V. CONSIDERACIONES PARTICULARES

101.- Conforme a lo indicado previamente, en este apartado se examinarán únicamente aquellos aspectos del anteproyecto que afectan al Consejo General del Poder Judicial y que justifican la emisión del presente informe.

102.- El análisis se estructura en los tres bloques siguientes: consideraciones previas (i); la designación de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado en el artículo 5.7 del anteproyecto (ii); y el régimen sancionador previsto en el Capítulo IV del anteproyecto (iii).

(i) Consideraciones previas

103.- En primer lugar, el artículo 1 del anteproyecto define su objeto como la adaptación del Reglamento al régimen jurídico español, al disponer que «esta ley establece el marco de adaptación del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial [...] al régimen jurídico español».

104.- En sentido estricto, lo que se adapta no es el Reglamento europeo al Derecho interno, sino el ordenamiento jurídico interno al Reglamento de Inteligencia Artificial, por lo que la fórmula utilizada debería modificarse para reflejar adecuadamente la relación entre la norma europea y la norma nacional.

105.- A este respecto, un ejemplo adecuado de formulación puede encontrarse en el artículo 1.a) de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (Ley Orgánica 3/2018), que establece: «La presente ley orgánica tiene por objeto: a) Adaptar el ordenamiento jurídico español al 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 sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones».

106.- Por otra parte, aun cuando el artículo 1 del anteproyecto delimita su objeto en relación con tres ámbitos concretos (gobernanza y supervisión, buen uso de la IA en la Administración General del Estado y régimen sancionador), cabría valorar la incorporación de un cuarto, relativo a la gobernanza de los espacios controlados de pruebas para la IA contemplados en el artículo 8. Ello permitiría reflejar adecuadamente que en este punto se desarrolla un aspecto del Reglamento de Inteligencia Artificial dotado de sustantividad propia (artículos 57 y siguientes).

107.- Asimismo, se observa que el anteproyecto no incorpora ninguna disposición derogatoria y que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo



(MAIN) tampoco justifica esta omisión. Sin embargo, el anteproyecto no opera en el vacío, pues en nuestro ordenamiento ya existen distintos instrumentos normativos que inciden en la materia sobre la que se proyecta el Reglamento de Inteligencia Artificial. Por ejemplo, el Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial o 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.

108.- Así pues, para garantizar la plena compatibilidad de nuestro ordenamiento con la norma europea (vid. apartados 91 y 92 de este informe), convendría incluir una disposición derogatoria que, de forma precisa y expresa, identificara las normas nacionales que resultan incompatibles con el Reglamento de Inteligencia Artificial y quedan derogadas.

109.- En su defecto, podría utilizarse una fórmula similar a la contenida en la disposición derogatoria única, apartado 3, de la Ley Orgánica 3/2018, que establece: «Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan, o resulten incompatibles con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica». Por ejemplo, con el siguiente tenor: «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan, o resulten incompatibles con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, y en la presente ley».

110.- Por otra parte, la disposición final primera del anteproyecto identifica los títulos competenciales que sirven de fundamento a la norma, citando al efecto el artículo 149.1.1ª Constitución Española en relación con el artículo 149.1.9ª, 13ª, 15ª, 18ª, 21ª y 29ª de la Constitución Española.

111.- No obstante, dado que la designación de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado afecta directamente al ámbito de la Administración de Justicia, sería necesario ampliar dichos títulos competenciales para incluir el artículo 149.1.5ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en esta materia.

112.- Por último, en relación con la designación de las autoridades de vigilancia de mercado prevista en el artículo 5 del anteproyecto, y destinada a dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 70.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, resulta necesario formular una observación adicional respecto de la MAIN, en particular en lo que concierne a su estimación del impacto presupuestario (pp. 39-40).

113.- La MAIN aborda esta cuestión a partir de cuatro premisas. La primera de ellas es que «la presente Ley sitúa en su estructura de gobernanza a la



Agencia Española de Supervisión de IA como autoridad de vigilancia de mercado para gran parte de estos sistemas» (p. 39). La segunda es que la relación de puestos de trabajo de la AESIA cubriría ya la estimación realizada por la Comisión Europea, que, en su análisis de impacto para el Reglamento de Inteligencia Artificial, estima que los recursos humanos necesarios podrían alcanzar unas 25 personas equivalentes a tiempo completo en cada Estado Miembro, y que la AESIA se creó ya con una relación de puestos de trabajo de 30 funcionarios de carrera y más de 30 puestos de personal laboral fijo y temporal (p.40). La tercera premisa sostiene que la supervisión de las autoridades se concentrará casi exclusivamente en los sistemas de alto riesgo, limitándose en los demás casos a las obligaciones de transparencia del artículo 50 del Reglamento de Inteligencia Artificial (p. 40). Y la cuarta señala que «las sanciones recaudadas a través de los procedimientos sancionadores podrían sufragar el gasto en el que pudieran incurrir las Autoridades de Vigilancia» (p. 40).

114.- A la vista de las premisas anteriores, la MAIN concluye que «esta Ley no supone un incremento de presupuestos neto» (p. 40).

115.- Sin embargo, el análisis anterior debe contrastarse con las obligaciones impuestas a los Estados miembros en el artículo 70.3 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que establece que «los Estados miembros garantizarán que sus autoridades nacionales competentes dispongan de recursos técnicos, financieros y humanos adecuados, y de infraestructuras para el desempeño de sus funciones de manera efectiva con arreglo al presente Reglamento. En concreto, las autoridades nacionales competentes dispondrán permanentemente de suficiente personal cuyas competencias y conocimientos técnicos incluirán un conocimiento profundo de las tecnologías de IA, datos y computación de datos; la protección de los datos personales, la ciberseguridad, los riesgos para los derechos fundamentales, la salud y la seguridad, y conocimientos acerca de las normas y requisitos legales vigentes. Los Estados miembros evaluarán y, en caso necesario, actualizarán anualmente los requisitos en materia de competencias y recursos a que se refiere el presente apartado».

116.- Por tanto, la previsión de la MAIN relativa a la ausencia de un incremento de presupuestos neto debería formularse, en su caso, tras valorar de manera expresa el posible impacto derivado de la designación de las distintas autoridades de vigilancia de mercado previstas en el anteproyecto, conforme a las exigencias del artículo 70.3 del Reglamento de Inteligencia Artificial, ofreciendo una estimación ajustada a las peculiaridades propias de cada una de ellas y a su respectivo ámbito de actuación.

(ii) La designación de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado



117.- El artículo 5.7 del anteproyecto establece lo siguiente:

«Se designa a la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado de los sistemas de IA de alto riesgo definidos en:

a) El Anexo III.1 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, relativo al ámbito de la biometría, cuando los sistemas se utilicen a efectos de la administración de justicia, excluyendo, en consonancia con el Anexo III.1 a) de dicho Reglamento, los sistemas para identificación biométrica remota cuya única finalidad sea confirmar que una persona física concreta es la persona que afirma ser.

b) El Anexo III.8.a) del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, relativo a los ámbitos de la administración de justicia».

118.- En relación con esta previsión del anteproyecto, se abordarán a continuación las siguientes cuestiones: en primer lugar, el contexto normativo de la designación (ii.i); en segundo lugar, los aspectos relativos al rango normativo necesario para efectuar dicha designación (ii.ii); en tercer lugar, la determinación del destinatario formal de la designación (ii.iii); y, finalmente, la delimitación del perímetro de los sistemas de inteligencia artificial sometidos a la supervisión del Consejo General del Poder Judicial (ii.iv).

(ii.i) El contexto normativo de la designación

119.- En el nivel de gobernanza nacional, el Reglamento de Inteligencia Artificial prevé la existencia de autoridades de vigilancia del mercado para los sistemas de IA. Según la definición del artículo 3.26 del propio Reglamento, se entiende por «autoridad de vigilancia del mercado» la autoridad nacional encargada de llevar a cabo las actividades y adoptar las medidas previstas en el Reglamento (UE) 2019/1020. Asimismo, conforme al artículo 3.48, se considera «autoridad nacional competente» tanto a una autoridad notificante como a una autoridad de vigilancia del mercado.

120.- Los modelos de IA de uso general, sin embargo, quedan fuera del ámbito de actuación de estas autoridades nacionales, pues la competencia exclusiva sobre control y supervisión en el mercado le corresponde a la Oficina Europea de IA (artículo 88.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial).

121.- Por otra parte, en tanto que el legislador europeo ha tomado en consideración el acervo de la Unión en materia de vigilancia de mercado, el artículo 74.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial establece una remisión íntegra al Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos, y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los



Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011 [Reglamento (UE) 2019/1020].

122.- Esta remisión se proyecta igualmente sobre las facultades de las autoridades de vigilancia del mercado reguladas en el Reglamento de Inteligencia Artificial, ya que su artículo 74.5 les reconoce los mismos poderes que las autoridades pueden ejercer conforme al artículo 14 del Reglamento (UE) 2019/1020.

123.- Además de estas competencias, el Reglamento de Inteligencia Artificial les atribuye otras facultades adicionales, como la posibilidad de proponer actividades conjuntas con la Comisión (art. 74.11), el acceso pleno a la documentación y a los conjuntos de datos de entrenamiento, validación y prueba utilizados en el desarrollo de los sistemas de IA de alto riesgo (art. 74.12), así como el acceso al código fuente en determinadas condiciones (art. 74.13).

124.- Junto a estas facultades, las autoridades de vigilancia de mercado que operan en el ámbito del Reglamento de Inteligencia Artificial deben cumplir una serie de obligaciones en materia de información y confidencialidad (artículos 74.2 y 74.14 y 78, respectivamente).

125.- En este contexto, algunos de los sistemas de IA utilizados en el ámbito de la administración de justicia se consideran de alto riesgo. Así, según establece el artículo 6.2 del Reglamento de Inteligencia Artificial, «además de los sistemas de IA de alto riesgo a que se refiere el apartado 1, también se considerarán de alto riesgo los sistemas de IA contemplados en el anexo III». En el anexo III, como se expondrá a continuación, se enumeran los sistemas de IA destinados a ser utilizados en la administración de justicia que tienen la consideración de alto riesgo (vid. apartado 157 de este informe).

126.- En efecto, como explica el considerando 61 del Reglamento de Inteligencia Artificial, algunos de los sistemas de IA utilizados en la administración de justicia deben clasificarse como de alto riesgo, dado su impacto potencial en la democracia, el Estado de Derecho, las libertades individuales y el derecho a la tutela judicial efectiva. En particular, se consideran de alto riesgo aquellos sistemas destinados a ser utilizados por autoridades judiciales, directamente o en su nombre, para investigar e interpretar hechos y normas, así como para aplicar el Derecho a casos concretos, especialmente en atención a los riesgos de sesgos, errores u opacidad. También se incluyen en esta categoría los sistemas utilizados por organismos de resolución alternativa de litigios, siempre que sus decisiones produzcan efectos jurídicos para las partes. Aunque la IA puede apoyar la labor judicial, no puede sustituir la capacidad decisoria ni la independencia del juez, que deben seguir siendo plenamente humanas.

127.- Además, como se indica en el considerando 159 del Reglamento de Inteligencia Artificial, cuando los sistemas de IA de alto riesgo basados en



biometría se utilicen en la administración de justicia, las autoridades de vigilancia del mercado deben disponer de facultades de investigación y corrección plenamente efectivas, incluyendo, al menos, el acceso a todos los datos personales tratados y a la información necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones.

128.- La designación por los Estados miembros de la autoridad de vigilancia de mercado responsable de estos sistemas de IA de alto riesgo relacionados con la administración de justicia viene predeterminada por el propio artículo 74.8 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que establece:

«En el caso de los sistemas de IA de alto riesgo enumerados en el anexo III del presente Reglamento, punto 1, en la medida en que los sistemas se utilicen a los efectos de la garantía del cumplimiento del Derecho, la gestión de fronteras y la justicia y la democracia, y en el caso de los sistemas de IA de alto riesgo enumerados en el anexo III, puntos 6, 7 y 8, del presente Reglamento, los Estados miembros designarán como autoridades de vigilancia del mercado a efectos del presente Reglamento bien a las autoridades de control encargadas de la protección de datos competentes con arreglo al Reglamento (UE) 2016/679 o a la Directiva (UE) 2016/680, bien a cualquier otra autoridad designada con arreglo a las mismas condiciones establecidas en los artículos 41 a 44 de la Directiva (UE) 2016/680. Las actividades de vigilancia del mercado no afectarán en modo alguno a la independencia de las autoridades judiciales ni interferirán de otro modo en sus actividades en el ejercicio de su función judicial».

129.- Siendo este el margen del que disponen los Estados miembros, en el caso español la opción ya se ha ejercido por el legislador en favor del Consejo General del Poder Judicial.

130.- Como señaló el Tribunal Supremo en la sentencia de 2 de diciembre de 2011 [ECLI:ES:TS:2011:8497], la atribución de esta competencia al Consejo General del Poder Judicial responde a la necesidad de preservar los principios de unidad e independencia de la organización judicial a que se refiere el art. 104 de la LOPJ y que impide cualquier tipo de intromisión o injerencia por parte de una autoridad administrativa, como la Agencia Española de Protección de Datos. Según el Tribunal Supremo, «es pues el Consejo General del Poder Judicial al que la LOPJ encarga de la función tuitiva en esta materia no solo por razón del apoderamiento reglamentario al que el art. 230 hace referencia, sino también por tener atribuidas con carácter exclusivo las potestades precisas para el necesario control de la observancia de derechos y garantías, pues solo al órgano de gobierno judicial corresponde la inspección de Juzgados y Tribunales (art. 107.3 LOPJ)».

131.- En esta línea, tras la reforma de la LOPJ operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1



de julio, del Poder Judicial (Ley Orgánica 7/2015), la autoridad de control en materia de protección de datos respecto de las operaciones de tratamiento realizadas con fines jurisdiccionales por Juzgados y Tribunales corresponde al Consejo General del Poder Judicial, conforme a lo previsto en el artículo 236 octies de la LOPJ.

132.- Decisión que se ha mantenido tras la reforma de la LOPJ por la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (Ley Orgánica 7/2021), que atribuyó esas funciones a la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial (artículo 236 nonies).

133.- Posteriormente, la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (Ley Orgánica 1/2025) ha modificado la forma de ejercicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial en materia de protección de datos con fines jurisdiccionales.

134.- Así, en la actualidad, conforme a la redacción del artículo 236 nonies introducida por la Ley Orgánica 7/2021, dichas competencias son ejercidas por la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos respecto de los tratamientos realizados por Juzgados y Tribunales. No obstante, tras la modificación del artículo 236 nonies por la Ley Orgánica 1/2025, el órgano llamado a asumir estas funciones será la Comisión de Supervisión y Control de Protección de Datos prevista en el artículo 610 ter, asistida por la citada Dirección.

135.- Sin embargo, de acuerdo con la disposición transitoria decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2025, la efectividad de este nuevo régimen queda diferida hasta la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial posterior a su entrada en vigor.

136.- En definitiva, mediante la designación prevista en el artículo 5.7 del anteproyecto y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 70.1 y 74.8 del Reglamento de Inteligencia Artificial, el Consejo General del Poder Judicial pasa a asumir, además de las funciones que ya venía ejerciendo como autoridad de protección de datos en relación con el tratamiento realizado con fines jurisdiccionales por los tribunales (artículo 236 nonies de la LOPJ), las derivadas de su condición de autoridad de vigilancia de mercado respecto de los sistemas de IA utilizados en el ámbito de la administración de justicia.

(ii.ii) El rango normativo de la designación

137.- El anteproyecto designa a la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad



de vigilancia del mercado de los sistemas de IA de alto riesgo indicados en el artículo 5.7.

138.- Esta designación se efectúa en virtud de una norma con rango de ley ordinaria.

139.- En la MAIN se señala que el anteproyecto se tramita como ley ordinaria al considerarse que este es el rango adecuado para regular aspectos esenciales de la inteligencia artificial, en particular el régimen sancionador necesario para garantizar la correcta aplicación del Reglamento europeo de IA, remitiéndose a estos efectos al artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015). Asimismo, la MAIN destaca que la aprobación de una única ley ordinaria permite alcanzar los objetivos previstos de manera más eficiente y con un uso óptimo de los recursos (p. 31).

140.- Sin embargo, la regulación del Consejo General del Poder Judicial está reservada a la ley orgánica en virtud del artículo 122.2 CE, que establece: «El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario».

141.- El Tribunal Constitucional ha interpretado esta reserva de ley orgánica en los siguientes términos: «(La Constitución) en su art. 122.2, prevé la existencia de un «Consejo General del Poder Judicial» como órgano de gobierno del mismo que será regulado por Ley orgánica, la cual «establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario» (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 7).

142.- A la luz del artículo 122.2 CE y de la jurisprudencia constitucional que lo desarrolla, cabe concluir que la opción normativa más adecuada sería articular la designación del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado, prevista en el artículo 5.7 del anteproyecto, mediante la correspondiente modificación de la LOPJ.

143.- Sin perjuicio de lo anterior, en el marco normativo en que se formula la designación también puede admitirse una forma de colaboración entre el anteproyecto y la LOPJ, en los términos que se expondrán a continuación.

144.- Como se ha indicado, la designación de la autoridad de vigilancia de mercado en relación con sistemas de IA en el ámbito de la administración de justicia resulta predeterminada por el artículo 74.8 del Reglamento de Inteligencia Artificial, en el sentido de que solo puede establecerse a favor de las autoridades de control competentes en materia de protección de datos conforme al Reglamento (UE) 2016/679 o a la Directiva (UE) 2016/680, o



bien de cualquier otra autoridad designada con arreglo a las mismas condiciones previstas en los artículos 41 a 44 de la Directiva (UE) 2016/680.

145.- En el caso español, esta designación ya ha sido realizada y asumida por el legislador orgánico mediante las sucesivas reformas de la LOPJ operadas por las Leyes Orgánicas 7/2015, 7/2021 y 1/2025, atribuyendo al Consejo General del Poder Judicial la condición de autoridad de control en materia de protección de datos respecto de las operaciones de tratamiento efectuadas con fines jurisdiccionales por Juzgados y Tribunales, conforme a lo previsto en el artículo 236 octies de la LOPJ.

146.- En consecuencia, la previsión del artículo 5.7 del anteproyecto constituye, en realidad, una mera especificación de una opción que ha sido previamente ejercida por el legislador nacional y ha quedado plasmada en el artículo 236 octies de la LOPJ.

147.- Una fórmula de colaboración internormativa ley ordinaria–LOPJ con la que podría establecerse una comparación es la prevista en el artículo 10.1 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que dispone: «El Consejo General del Poder Judicial coadyuva a la mejora de la cooperación judicial e institucional internacional y actúa en el exterior, en el ejercicio de las competencias que le atribuyan los tratados internacionales en que España sea parte, las normas de la Unión Europea y las leyes, en los términos previstos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de acuerdo con los principios establecidos en esta ley».

148.- Así entendida, la designación prevista en el anteproyecto podría considerarse compatible con el artículo 122.2 CE, en la medida en que se limita a operar dentro del marco ya establecido por la LOPJ.

149.- No obstante, resultaría aconsejable que la redacción del artículo 5.7 incorporara una referencia expresa a la LOPJ, con el fin de subrayar que el anteproyecto no adopta una decisión autónoma en esta materia, sino que actúa en consonancia con la regulación ya introducida por el legislador orgánico en el Capítulo I bis del Título III del Libro III de la LOPJ (arts. 236 bis a 236 decies).

(ii.iii) El destinatario formal de la designación

150.- La designación formal de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia de mercado en el artículo 5.7 del anteproyecto, a diferencia de lo previsto para otras autoridades de vigilancia (como la Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos, el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores), no se realiza a favor del propio Consejo General del Poder Judicial, sino de uno de sus órganos.



151.- En relación con la protección de datos personales, sin embargo, la designación de la autoridad de control ha sido efectuada a favor del Consejo General del Poder Judicial y no a favor de uno de sus órganos.

152.- Así se aprecia en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, (artículo 236 nonies, apartado 1) o en la Ley Orgánica 7/2021 (artículo 236 octies, apartado 1).

153.- Se suma a lo anterior el régimen intertemporal del órgano del Consejo General del Poder Judicial al que se atribuyen las competencias previstas en el artículo 236 bis a 236 decies de la LOPJ (vid. apartados 133 a 135 de este informe).

154.- En este contexto, a fin de acomodar el anteproyecto a ese específico régimen intertemporal, se considera más adecuado que la designación se realice a favor del Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en el Capítulo I bis del Título III del Libro III de la LOPJ (arts. 236 bis a 236 decies).

155.- A la luz de lo expuesto tanto en este apartado como en el anterior, la redacción de la designación contenida en el artículo 5.7 del anteproyecto podría formularse del siguiente modo: «Se designa al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en el Capítulo I bis del Título III del Libro III de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como autoridad de vigilancia del mercado respecto de los sistemas de IA de alto riesgo definidos en...».

(ii.iv) El perímetro de los sistemas de IA sometidos a la supervisión del Consejo General del Poder Judicial

156.- Como se ha indicado, el artículo 5.7 del anteproyecto designa a la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado para determinados sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo utilizados en la administración de justicia.

157.- Esta atribución comprende, por un lado, los sistemas incluidos en el anexo III.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial relativos a aplicaciones biométricas cuando se empleen a efectos de la función jurisdiccional, excluyéndose aquellos cuyo único propósito sea la verificación de identidad. Por otro lado, abarca también los sistemas previstos en el anexo III.8.a del mismo Reglamento, específicamente vinculados al ámbito de la administración de justicia, que se refiere a los «sistemas de IA destinados a ser utilizados por una autoridad judicial, o en su nombre, para ayudar a una autoridad judicial en la investigación e interpretación de hechos y de la ley, así como en la garantía del cumplimiento del Derecho a un conjunto concreto de hechos, o a ser utilizados de forma similar en una resolución alternativa de litigio».



158.- Esta fórmula responde a lo previsto en el artículo 74.8 del Reglamento de Inteligencia Artificial (vid. apartado 128 de este informe).

159.- Con todo, existen otros sistemas de IA igualmente vinculados a la administración de justicia para los que el anteproyecto no prevé la designación del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado.

160.- Así ocurre, en primer lugar, con los que realicen prácticas de IA prohibidas recogidas en el apartado d) del artículo 5.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, es decir:

«la introducción en el mercado, la puesta en servicio para este fin específico o el uso de un sistema de IA para realizar evaluaciones de riesgos de personas físicas con el fin de valorar o predecir el riesgo de que una persona física cometa un delito basándose únicamente en la elaboración del perfil de una persona física o en la evaluación de los rasgos y características de su personalidad; esta prohibición no se aplicará a los sistemas de IA utilizados para apoyar la valoración humana de la implicación de una persona en una actividad delictiva que ya se base en hechos objetivos y verificables directamente relacionados con una actividad delictiva».

161.- El artículo 5.3.a) del anteproyecto designa a la Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, como autoridades de vigilancia del mercado de estos sistemas de IA.

162.- La MAIN justifica esta decisión señalando que a la Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes prohibiciones: «5.1 d) La determinación del riesgo de delinquir a partir solo de la elaboración de un perfil o de la evaluación de la personalidad, dada la cercanía de esta práctica con la categorizada como de alto riesgo en el anexo III, apartado 6 d), del Reglamento de IA, así como la evaluación del riesgo de delinquir atendiendo «no sólo» a la elaboración de perfiles, cuya vigilancia de mercado se atribuye a la AEPD en virtud del artículo 74.8» (p. 22).

163.- Sin embargo, estos sistemas de IA están claramente vinculados a la administración de justicia, tal y como reconoce el propio Reglamento de Inteligencia Artificial al afirmar en su considerando 59 que «no debe ignorarse el impacto del uso de herramientas de IA en los derechos de defensa de los sospechosos, en particular la dificultad para obtener información significativa sobre el funcionamiento de dichos sistemas y la consiguiente dificultad para impugnar sus resultados ante los tribunales, en especial por parte de las personas físicas investigadas».



164.- La misma conclusión resulta aplicable, en segundo lugar, respecto de los sistemas que lleven a cabo prácticas de IA prohibidas contempladas en la letra h) del artículo 5.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, precepto que se refiere a las siguientes:

«el uso de sistemas de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público con fines de garantía del cumplimiento del Derecho, salvo y en la medida en que dicho uso sea estrictamente necesario para alcanzar uno o varios de los objetivos siguientes:

i) la búsqueda selectiva de víctimas concretas de secuestro, trata de seres humanos o explotación sexual de seres humanos, así como la búsqueda de personas desaparecidas,

ii) la prevención de una amenaza específica, importante e inminente para la vida o la seguridad física de las personas físicas o de una amenaza real y actual o real y previsible de un atentado terrorista,

iii) la localización o identificación de una persona sospechosa de haber cometido un delito a fin de llevar a cabo una investigación o un enjuiciamiento penales o de ejecutar una sanción penal por alguno de los delitos mencionados en el anexo II que en el Estado miembro de que se trate se castigue con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad cuya duración máxima sea de al menos cuatro años».

165.- En este caso, el anteproyecto también designa como autoridades de vigilancia de mercado a la Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos (artículo 5.3.A), lo que se justifica en la MAIN porque «las prohibiciones relacionadas con la biometría (reconocimiento facial, categorización e identificación biométricas), porque el tratamiento de datos biométricos ya es una competencia de las agencias de protección de datos en ausencia de la IA» (p. 23).

166.- Sin embargo, la delimitación competencial debe atender al contexto funcional en el que se emplea el sistema de inteligencia artificial. Así, cuando los sistemas contemplados en los artículos 5.1.d) y 5.1.h) del Reglamento de Inteligencia Artificial se utilizan en el marco de un proceso judicial, su funcionamiento se integra de manera directa en el ejercicio de la función jurisdiccional, abarcando actividades como la práctica de diligencias de investigación o la adopción de medidas cautelares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 117 de la Constitución Española.

167.- Esta naturaleza jurisdiccional se refuerza aún más a la luz del artículo 5.3 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que condiciona el uso de sistemas de identificación biométrica remota en tiempo real a una autorización previa de una autoridad judicial o de una autoridad



administrativa independiente con capacidad decisoria vinculante, o bien a un control judicial *ex post* en situaciones de urgencia.

168.- Ello evidencia que la intervención judicial sobre la utilización de estos sistemas no es colateral o accesorio, sino estructural, y que su uso se inserta necesariamente en ámbitos donde resulta ineludible la garantía jurisdiccional.

169.- Lo mismo sucede, por último, con los sistemas de IA de alto riesgo descritos en el anexo III.6 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

170.- El artículo 5.3.d) del anteproyecto designa a la Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, como autoridades de vigilancia del mercado de estos sistemas de IA.

171.- El anexo III.6 del Reglamento de Inteligencia Artificial se refiere a los sistemas de alto riesgo relativos al ámbito de la garantía del cumplimiento del derecho siguientes:

«a) Sistemas de IA destinados a ser utilizados por las autoridades garantes del cumplimiento del Derecho, o en su nombre, o por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en apoyo de dichas autoridades, para evaluar el riesgo de que una persona física sea víctima de delitos.

b) Sistemas de IA destinados a ser utilizados por las autoridades garantes del cumplimiento del Derecho, o en su nombre, o por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en apoyo de dichas autoridades, como polígrafos o herramientas similares.

c) Sistemas de IA destinados a ser utilizados por las autoridades garantes del cumplimiento del Derecho, o en su nombre, o por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en apoyo de dichas autoridades, para evaluar la fiabilidad de las pruebas durante la investigación o el enjuiciamiento de delitos.

d) Sistemas de IA destinados a ser utilizados por las autoridades garantes del cumplimiento del Derecho, o en su nombre, o por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en apoyo de dichas autoridades, para evaluar el riesgo de que una persona física cometa un delito o reincida, atendiendo no solo a la elaboración de perfiles mencionada en el artículo 3, punto 4, de la Directiva (UE) 2016/680, sino también a la evaluación de rasgos y características de la personalidad o a comportamientos delictivos pasados de personas físicas o colectivos.

e) Sistemas de IA destinados a ser utilizados por las autoridades garantes del cumplimiento del Derecho, o en su nombre, o por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en apoyo de dichas



autoridades, para elaborar perfiles de personas físicas, conforme a lo previsto en el artículo 3, punto 4, de la Directiva (UE) 2016/680, durante las actividades de detección, investigación o enjuiciamiento de delitos».

172.- En la MAIN no se justifica especialmente la designación de la Agencia Española de Protección de Datos y las autoridades autonómicas de protección de datos como autoridad de vigilancia de mercado en relación con estos sistemas de IA de alto riesgo.

173.- Al igual que en el caso de los sistemas de IA de alto riesgo que realizan las prácticas prohibidas previstas en los artículos 5.1.d) y 5.1.h) del Reglamento de Inteligencia Artificial, se considera que los sistemas descritos en el anexo III.6 del mismo Reglamento deben quedar igualmente incluidos en el ámbito de supervisión del Consejo General del Poder Judicial, dado que su finalidad de garantía del cumplimiento del Derecho está estrechamente vinculada con el eventual enjuiciamiento de delitos.

174.- Aplicando un argumento *a contrario*, resulta evidente que excluir estos sistemas de la supervisión del Consejo General del Poder Judicial, pese a su conexión directa con la actividad jurisdiccional, generaría una incoherencia normativa, al dejar fuera de dicha supervisión sistemas cuyo impacto en las garantías procesales es comparable al de otros que están expresamente incluidos.

175.- En atención a lo expuesto, se propone sustituir la designación de la Agencia Española de Protección de Datos y de las autoridades autonómicas de protección de datos prevista en los apartados 5.3.a) y 5.3.d) del anteproyecto por la designación del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia de mercado, de modo que los sistemas de inteligencia artificial contemplados en los artículos 5.1.d) y 5.1.h), así como los sistemas de IA de alto riesgo incluidos en el anexo III.6 del Reglamento de Inteligencia Artificial, queden integrados entre los previstos en el artículo 5.7 del anteproyecto.

(iii) Régimen sancionador

176.- La regulación del régimen sancionador contenida en el Capítulo IV del anteproyecto también afecta al Consejo General del Poder Judicial en la medida en que, como autoridad de vigilancia de mercado designada en relación con los sistemas de IA previstos en el artículo 5.7 del anteproyecto, se le atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de los sujetos mencionados en el apartado 1 del artículo 3 (artículo 5.1 del anteproyecto).

177.- En atención a lo anterior, se considera procedente formular una serie de consideraciones relativas al régimen sancionador, articuladas en torno a las siguientes cuestiones: en primer lugar, la sistemática del Capítulo IV (iii.i); en segundo lugar, la definición de las infracciones (iii.ii); en tercer lugar, los



grupos de sociedades y los sucesores de personas jurídicas (iii.iii); los límites de las sanciones previstos en el artículo 99, apartados 3, 4 y 5, del Reglamento de Inteligencia Artificial (iii.iv); en cuarto lugar, la graduación de las sanciones (iii.v); en quinto lugar, el régimen de impugnación y la independencia de las autoridades de vigilancia del mercado (iii.vi); y, finalmente, otras consideraciones adicionales (iii.vii).

(iii.i) Sistemática

178.- En relación con la sistemática, sería conveniente mejorar la articulación interna del régimen sancionador.

179.- Así, en primer lugar, se considera oportuno que se distinga nítidamente entre el régimen de infracciones, el régimen aplicable a las sanciones y el procedimiento sancionador.

180.- En este sentido, el artículo 11, pese a titularse «Clasificación de las infracciones», no regula propiamente las infracciones, sino que se centra casi enteramente en el régimen de sanciones asociado a ellas. Así, tras una breve remisión a los artículos 12 a 24, donde sí se tipifican las infracciones y se realiza su verdadera clasificación, el precepto establece en realidad los límites de las multas administrativas, los criterios de proporcionalidad, los efectos adicionales de las sanciones muy graves, las medidas aplicables en caso de incumplimiento, las reglas sobre grupos de sociedades y la exigencia de que las sanciones mantengan su carácter efectivo y disuasorio. Es decir, el contenido del artículo 11 no clasifica infracciones, sino que define el marco sancionador para cada nivel de gravedad, articulando elementos típicos de un precepto sobre «régimen de sanciones» más que sobre infracciones.

181.- Por otra parte, después de tipificar las infracciones en los artículos 12 a 24, el anteproyecto vuelve a regular aspectos específicamente relacionados con el régimen de las sanciones, como sucede en el artículo 25 con los criterios de graduación de las sanciones, en el artículo 26 con la publicidad de las sanciones y en el artículo 34 con la concurrencia de sanciones.

182.- Se sugiere, por tanto, que se distinga entre el régimen de las infracciones y el de las sanciones para que el Capítulo IV del anteproyecto separe nítidamente la regulación de aquellos aspectos que presentan un contenido materialmente homogéneo.

183.- También se aprecia que la sistemática del anteproyecto podría mejorarse en lo relativo a la regulación del procedimiento sancionador.

184.- En términos generales, dicha regulación no presenta una construcción plenamente coherente. Aunque el artículo 27 actúa como eje central y recoge algunos de los elementos esenciales del procedimiento (inicio, tramitación, plazos, resolución y ejecutividad), el anteproyecto dispersa aspectos procedimentales relevantes en preceptos posteriores. Así, no resulta del todo



adecuado que el artículo 27 lleve por título «procedimiento» cuando aspectos significativos del mismo quedan fuera de dicha disposición, como ocurre con las reclamaciones ante una autoridad de vigilancia del mercado del artículo del artículo 28, con las medidas de carácter provisional previstas en el artículo 33 o con el requerimiento para la adopción de medidas correctoras contemplado en el artículo 34.1.

185.- Asimismo, convendría reconsiderar la regulación de las reclamaciones ante una autoridad de vigilancia del mercado prevista en el artículo 28 del anteproyecto, integrándola de manera unitaria en un único precepto, dado que los apartados 3, 4 y 5 del artículo 27 también abordan cuestiones directamente relacionadas con este tipo de reclamaciones.

186.- Por último, el régimen relativo al requerimiento para la adopción de medidas correctoras y el correspondiente al apercibimiento a las entidades del sector público se recoge en los apartados primero y segundo del artículo 34, si bien regulan aspectos diferenciados del procedimiento sancionador que, por su distinto contenido, podrían justificar una regulación separada y autónoma.

187.- En definitiva, podría valorarse la conveniencia de dotar al anteproyecto de una ordenación interna más coherente en este ámbito sancionador en los aspectos mencionados.

(iii.ii) Definición de infracciones

188.- Respecto a la definición de las infracciones en el artículo 10 del anteproyecto, dicho precepto dispone: «Las acciones u omisiones no tipificadas como delito que contravengan lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, o lo dispuesto en esta ley tendrán el carácter de infracciones administrativas». A partir de esta formulación, también cabe sugerir algunas modificaciones.

189.- Por una parte, la cláusula delimitadora negativa relativa a «las acciones u omisiones no tipificadas como delito» puede generar confusión entre los destinatarios de la norma, en la medida en que parece exigir una operación interpretativa adicional consistente en contrastar previamente la conducta con el catálogo de delitos del Código Penal para determinar si encaja o no en el régimen de infracciones del anteproyecto.

190.- Como ha declarado el Tribunal Constitucional, el principio de legalidad sancionadora, en su vertiente material, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y comporta un mandato de taxatividad o certeza que exige la predeterminación normativa de las conductas sancionables y de las correspondientes consecuencias (*lex certa*). Ello obliga al legislador a promulgar normas concretas, precisas, claras e inteligibles, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano el



ámbito de lo prohibido y prever las consecuencias jurídicas de sus actos (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 8).

191.- En este sentido, el artículo 27.1 de la Ley 40/2015 no incorpora ninguna cláusula similar al establecer el principio de tipicidad en el ámbito administrativo sancionador, declarando en su primer inciso que «solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

192.- Tampoco se recoge una previsión similar en la norma contenida en el artículo 71 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (Ley Orgánica 3/2018), que establece: «Constituyen infracciones los actos y conductas a las que se refieren los apartados 4, 5 y 6 del artículo 83 del Reglamento (UE) 2016/679, así como las que resulten contrarias a la presente ley orgánica».

193.- Por tanto, el empleo de una fórmula más ajustada a las exigencias del principio de legalidad, similar a las empleadas en el artículo 27.1 de la Ley 40/2015 o en el artículo 71 de la Ley Orgánica 3/2018, podría evitar estos problemas y permitiría una redacción de la norma más precisa.

194.- Se sugiere, por tanto, que se sustituya la definición de infracciones contenida en el artículo 10 del anteproyecto por otra más ajustada al principio de legalidad.

(iii.iii) Grupos de sociedades y sucesores de personas jurídicas.

195.- En el anteproyecto se contemplan una serie de especialidades respecto de los grupos de sociedades y los sucesores de personas jurídicas.

196.- Así, por una parte, el artículo 11.5 del anteproyecto establece que:

«A efectos de lo establecido en el presente artículo se considera un grupo de sociedades cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras, según lo dispuesto en el artículo 42 del Código de Comercio, aprobado por el Real Decreto de 22 de agosto de 1885.

Asimismo, cuando una sociedad infractora pertenezca a un grupo de sociedades, se considerará el volumen de negocios del grupo de sociedades, a efectos del cálculo de límites de sanciones».

197.- Por su parte, el artículo 25.1.I) prevé como criterio de graduación «la existencia de sucesión de empresas».



198.- En relación con los «sucesores de personas jurídicas», el artículo 37 del anteproyecto dispone: «en los supuestos de extinción o disolución sin liquidación de sociedades y entidades con personalidad jurídica, las sanciones pecuniarias y multas coercitivas pendientes de las mismas se transmitirán a las personas jurídicas o entidades que sucedan o que sean beneficiarias de la correspondiente operación. Esta norma también será aplicable a cualquier supuesto de cesión global del activo y pasivo de una sociedad y entidad con personalidad jurídica».

199.- El Reglamento de Inteligencia Artificial no contiene ninguna previsión específica a este respecto, si bien la regulación de esta materia en el anteproyecto puede entenderse comprendida dentro del mandato básico del artículo 99.1 del Reglamento europeo en relación con que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, a modo de habilitación implícita.

200.- En la concreción de uno y otro supuesto, por otra parte, deberá tenerse especialmente en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en otros ámbitos sectoriales (por ejemplo, en materia de competencia).

201.- Así, según el Tribunal de Justicia, a efectos de la aplicación de las normas de competencia contempladas en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, el concepto de empresa designa una unidad económica, aunque, desde el punto de vista jurídico, esté constituida por varias personas físicas o jurídicas. Esta unidad económica consiste en una organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales que persigue de manera duradera un fin económico determinado (sentencia de 13 de febrero de 2025, ILVA (Amende pour violation du RGPD), C-383/23, ECLI:EU:C:2025:84, apartado 22 y jurisprudencia citada).

202.- En cuanto a la sucesión empresarial, el Tribunal de Justicia también ha declarado que el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en una situación en la que todas las acciones de las sociedades que participaron en una práctica colusoria prohibida por dicho artículo fueron adquiridas por otras sociedades, que disolvieron aquellas sociedades y prosiguieron sus actividades comerciales, las sociedades adquirentes pueden ser declaradas responsables del perjuicio causado por esa práctica colusoria (sentencia de 14 de marzo de 2019, Skanska Industrial Solutions y otros, C-724/17, ECLI:EU:C:2019:204, apartado 51).

203.- Por tanto, estos conceptos del anteproyecto deben interpretarse de conformidad con las disposiciones y objetivos del Reglamento y respetar los principios generales del Derecho de la Unión (vid. apartado 100 de este informe).

204.- Por último, en cuanto a la sucesión empresarial, deberían armonizarse el artículo 25.1 y el artículo 37 del anteproyecto, ya que el primero se refiere a la sucesión de empresas mientras que el segundo alude a los sucesores de personas jurídicas, siendo necesario aclarar si ambos preceptos pretenden



regular un mismo supuesto de hecho o si responden a objetos y finalidades distintas.

(iii.iv) El límite de las sanciones del artículo 99, apartados 3,4 y 5 del Reglamento de Inteligencia Artificial

205.- El artículo 99 del Reglamento de Inteligencia Artificial, en sus apartados 3, 4 y 5, define tres bloques de sanciones vinculados a infracciones concretas, a saber, las prohibiciones del artículo 5, las obligaciones de los artículos 16, 22, 23, 24, 26, 31, 33 y 34, y la presentación de información inexacta, incompleta o engañosa a organismos notificados o a las autoridades nacionales competentes en respuesta a una solicitud.

206.- Según explica el considerando 168 del Reglamento de Inteligencia Artificial, «a fin de reforzar y armonizar las sanciones administrativas por infracción del presente Reglamento, deben establecerse los límites máximos para la imposición de las multas administrativas en el caso de ciertas infracciones concretas».

207.- El anteproyecto introduce una clasificación tripartita de infracciones (muy graves, graves y leves) que no figura en el Reglamento de Inteligencia Artificial y que debe entenderse exclusivamente como la adaptación nacional del régimen sancionador previsto en la norma europea, dentro de la habilitación conferida por su artículo 99.

208.- A estos efectos, conviene subrayar que esta tripartición nacional no puede oponerse a lo establecido en el Reglamento de Inteligencia Artificial (vid. apartados 97 a 100 de este informe).

209.- En este sentido, esta clasificación nacional carece de trascendencia en la determinación del importe de las multas previsto en el artículo 99 del Reglamento. En otras palabras, la opción del legislador nacional a este respecto no puede imponerse al régimen sancionador previsto en el Reglamento de Inteligencia Artificial, que es «obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro» (artículo 113).

210.- La fijación de la cuantía por infracciones de los preceptos contemplados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 99 del Reglamento de Inteligencia Artificial, por tanto, corresponde a las autoridades de vigilancia del mercado, que deben graduarla atendiendo a los criterios previstos en el artículo 99.7 de la norma europea.

211.- Dentro de los límites cuantitativos establecidos por el Reglamento de Inteligencia Artificial, las autoridades de vigilancia del mercado han de fijar el importe de las sanciones atendiendo a todas las circunstancias pertinentes de la situación de que se trate y a la mayor o menor gravedad de la infracción.

212.- Los límites máximos previstos —hasta 35.000.000 euros, 15.000.000 euros y 7.500.000 euros, o, en el caso de empresas, hasta el 7 %, el 3 % y



el 1 % de su volumen de negocios mundial total del ejercicio financiero anterior, si esta cuantía fuera superior— resultan considerablemente amplios, lo que confiere a las autoridades competentes un margen significativo para determinar la cuantía de la sanción dentro de los parámetros establecidos por la norma.

213.- Se trata del modelo adoptado por el Reglamento de Inteligencia Artificial y, por ello, la distinción entre infracciones leves, graves y muy graves prevista en el anteproyecto no puede incidir en la fijación de la cuantía máxima de las infracciones previstas en el artículo 99.3, 4 y 5 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que vendrá siempre determinada por los límites impuestos por la norma europea.

214.- Lo anterior debe ponerse en relación con la sanción máxima imponible por infracciones leves, pues el artículo 11.1.d) del anteproyecto la limita a «una multa de hasta 500 000 euros o el 1 % del volumen de negocios total mundial correspondiente al ejercicio anterior, si el infractor es una empresa y si este límite superior fuese mayor que el anterior», definiéndose en el primer párrafo del artículo 20 como infracción leve por parte de cualquier operador «no facilitar cualquier información requerida por los organismos notificados o las autoridades nacionales competentes en el ejercicio de sus competencias, o facilitarla de forma incompleta, inexacta o engañosa, de acuerdo con el artículo 99.5 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, siempre que no constituya una infracción más grave».

215.- Sin embargo, este límite máximo previsto en el anteproyecto para estas infracciones leves contrasta con lo dispuesto en el artículo 99.5 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que prevé unos umbrales distintos: «La presentación de información inexacta, incompleta o engañosa a organismos notificados o a las autoridades nacionales competentes en respuesta a una solicitud estará sujeta a multas administrativas de hasta 7 500 000 EUR o, si el infractor es una empresa, de hasta el 1 % del volumen de negocios mundial total correspondiente al ejercicio financiero anterior, si esta cuantía fuese superior».

216.- Por tanto, deberá estarse siempre a la cuantía que determinen las autoridades de vigilancia del mercado conforme a los criterios de graduación y dentro de los límites marcados en el Reglamento de Inteligencia Artificial.

217.- Se considera conveniente, por tanto, una reconsideración del régimen sancionador previsto en el anteproyecto en lo relativo a la determinación de los límites de las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas como leves, a fin de garantizar su plena adecuación a lo dispuesto en el artículo 99.5 del Reglamento de Inteligencia Artificial.



(iii.v) Graduación de las sanciones

218.- También resulta pertinente mencionar el régimen de graduación de sanciones previsto en el artículo 25 del anteproyecto y su relación con el establecido en el artículo 99.7 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

219.- También en este punto el Reglamento de Inteligencia Artificial resulta obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (artículo 113), por más que algunos de los criterios de graduación previstos en el Reglamento europeo dimanen del acervo de la Unión más que de la tradición de nuestro ordenamiento nacional.

220.- A la vista de la regulación contenida en el artículo 99.7 sobre los criterios de graduación, podría cuestionarse en qué medida la norma europea incorpora una habilitación, siquiera implícita, que permita a los Estados miembros desarrollar este precepto (vid. apartados 94 y 95 de este informe).

221.- En este sentido, los criterios de graduación previstos en el Reglamento de Inteligencia Artificial y los establecidos en la norma nacional coinciden en lo sustancial, si bien esta última introduce matices y elementos adicionales que amplían el alcance de las previsiones contenidas en la norma europea.

222.- Entre los matices o modulaciones, por ejemplo, el artículo 25.1 del anteproyecto indica que en la aplicación de los criterios de graduación las autoridades sancionadoras considerarán especialmente su repercusión y su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y a sus derechos fundamentales.

223.- Por otra parte, el criterio de graduación del artículo 25.1.b) del anteproyecto se formula como: «si otras autoridades de vigilancia del mercado, tanto en el ámbito nacional como en el de la Unión Europea, han impuesto ya multas administrativas de forma reiterada al mismo operador por el mismo tipo infractor». En cambio, el artículo 99.7.b) del Reglamento de Inteligencia Artificial se limita a valorar «si otras autoridades de vigilancia del mercado han impuesto ya multas administrativas al mismo operador por la misma infracción».

224.- En la misma línea, el criterio de graduación del artículo 25.1.c) del anteproyecto emplea la expresión «infracción reiterada del presente Reglamento», mientras que el artículo 99.7.c) del Reglamento (UE) 2024/1689 se refiere únicamente a «infracción pertinente del presente Reglamento». Además, el anteproyecto toma como autorreferencia la normativa europea, por lo que debería sustituirse la cita «del presente Reglamento» por «de la presente ley».

225.- El criterio de graduación del artículo 25.1.h) del anteproyecto incorpora la expresión «en qué medida puso de manifiesto y acreditó todos los hechos relevantes», ampliando así la definición del criterio previsto en el artículo



99.7.h) del Reglamento de Inteligencia Artificial, que se limita a valorar si el operador notificó la infracción. Lo mismo sucede en la letra j), donde el anteproyecto añade los elementos «reparar» y «antes de iniciarse el procedimiento de supervisión, evaluación o inspección por la autoridad competente», ampliando de nuevo el alcance del criterio respecto de la formulación más concisa del Reglamento.

226.- En cuanto a las innovaciones introducidas, el anteproyecto añade dos criterios de graduación no previstos en el Reglamento de Inteligencia Artificial, incorporados como letras k) y l) del artículo 25, con el siguiente tenor: «k) Las infracciones previas que hubiera cometido el mismo operador en el pasado o el hecho de haber sido previamente requerida una pyme por el mismo tipo infractor». «l) La existencia de sucesión de empresas o la aplicación de la doctrina del levantamiento del velo en situaciones abusivas o fraudulentas».

227.- La MAIN admite que está modificando e innovando el Reglamento de Inteligencia Artificial, al reconocer que «se aborda a continuación la graduación de las sanciones, introduciendo criterios que obligatoriamente habrá que valorar cuando sean aplicables, y que en su mayoría se establecen en el Reglamento IA, siendo casi idénticos a los que establece el Reglamento europeo de protección de datos» (p. 26).

228.- Aunque este contenido del anteproyecto puede encajar en las referencias del Reglamento de Inteligencia Artificial a «todas las circunstancias pertinentes de la situación de que se trate» (primer párrafo del artículo 97) o a «cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso» (artículo 97.e), lo que impediría considerarlo un desarrollo normativo contrario al Derecho de la Unión, lo cierto es que constituye una ampliación del catálogo de circunstancias valorables que no encuentra reflejo expreso en la norma europea. En consecuencia, dichos criterios solo podrán aplicarse en la medida en que la autoridad de vigilancia del mercado los considere compatibles con el marco establecido por el Reglamento.

229.- La misma observación cabe efectuar en relación con la previsión de desarrollo reglamentario de los criterios de graduación que se contiene en el artículo 25.2 del anteproyecto.

(iii.vi) Régimen de impugnación e independencia de las autoridades de vigilancia de mercado

230.- El artículo 27.8 del anteproyecto, en su último inciso, establece que «Contra dichas resoluciones podrán interponerse los recursos administrativos de alzada o reposición que correspondan, de acuerdo con los artículos 121 y 123 de la citada Ley 39/2015».



231.- El recurso de alzada previsto en esta norma del anteproyecto podría comprometer el estatuto de independencia de las autoridades de vigilancia de mercado, que se reconoce en el artículo 70.1, segundo inciso, del Reglamento de Inteligencia Artificial, que establece: «Dichas autoridades nacionales competentes ejercerán sus poderes de manera independiente, imparcial y sin sesgos, a fin de preservar la objetividad de sus actividades y funciones y de garantizar la aplicación y ejecución del presente Reglamento».

232.- Si la función de supervisión se atribuye a un órgano del Consejo General del Poder Judicial, como la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos o la Comisión de Supervisión y Control de Protección de Datos, y dichos órganos disponen de un estatuto de independencia reconocido por el Reglamento de Inteligencia Artificial, la posibilidad de interponer recurso jerárquico podría comprometer ese estatuto, al someter a la autoridad de vigilancia de mercado designada en el anteproyecto a la fiscalización de otro órgano del propio Consejo General del Poder Judicial.

233.- Sería conveniente, por tanto, que se incluyera una previsión referida a que, en el caso del Consejo General del Poder Judicial, las resoluciones dictadas en el marco del procedimiento sancionador se sujetarán al régimen del Capítulo I bis del Título III del Libro III de la LOPJ.

(iii.vii) Otras consideraciones

234.- En este apartado se incluirán también algunas consideraciones adicionales relativas a otros preceptos del Capítulo IV del anteproyecto que regulan el régimen sancionador.

235.- La definición de la proporcionalidad contenida en el artículo 25.1 del anteproyecto, cuando impone a las autoridades sancionadoras la obligación de «guardar la debida proporcionalidad entre la sanción y el hecho constitutivo de la infracción», resulta acorde con la exigencia de proporcionalidad prevista en el artículo 99.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial, que exige que «tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias».

236.- En lo que atañe, en concreto, al principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia ha precisado que este principio exige que, al determinar la sanción y fijar el importe de la multa, se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto [sentencia de 19 de octubre de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidad de la pena en caso de falsificación de marca), C-655/21, EU:C:2023:791, apartado 67 y jurisprudencia citada].

237.- Sin embargo, en el artículo 11.6 del anteproyecto se define la proporcionalidad de las sanciones por referencia a «la actividad económica y empresarial de la empresa infractora» que en realidad es uno de los criterios de graduación previstos específicamente en el artículo 99.7.d) del



Reglamento de Inteligencia Artificial («el tamaño, el volumen de negocios anual y la cuota de mercado del operador que comete la infracción»).

238.- A la luz de lo expuesto, el criterio de graduación previsto en el artículo 99.7.d) del Reglamento de Inteligencia Artificial opera como instrumento para aplicar el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 99.1, por lo que no debe confundirse con una noción distinta o autónoma de proporcionalidad.

239.- En consecuencia, la referencia a la proporcionalidad del artículo 11 .6 del anteproyecto debería alinearse con lo previsto en el artículo 25.1, con el fin de evitar la apariencia de una doble noción de proporcionalidad que resultaría incompatible con lo previsto en los artículos 99.1 y 99.7.d) del Reglamento de Inteligencia Artificial.

240.- Por otra parte, en materia del plazo de prescripción de las infracciones, en el artículo 31.3 del anteproyecto se incluye un segundo inciso con el siguiente contenido: «En el caso de que los hechos o actividades constitutivos de infracción fueran desconocidos por carecer de signos externos, dicho plazo se computará desde que se manifieste su efecto lesivo».

241.- Esta regla constituye una novedad respecto del régimen general previsto en el artículo 30.2 de la Ley 40/2015, al emplear una terminología más propia del ámbito de la responsabilidad patrimonial. Así lo evidencia el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, cuyo segundo inciso dispone literalmente: «El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo».

242.- Esta opción normativa podría plantear dudas de compatibilidad con las exigencias de la seguridad jurídica, en la medida en que permite diferir indefinidamente el inicio del cómputo del plazo de prescripción en los supuestos contemplados y, además, introduce un concepto jurídico indeterminado que puede generar dificultades interpretativas y aplicativas.

243.- Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la institución de la prescripción encuentra su fundamento constitucional en el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE, puesto que en ella se articula un equilibrio entre las exigencias de seguridad jurídica y las de justicia material, equilibrio que en ocasiones debe ceder para permitir un adecuado desenvolvimiento de las relaciones jurídicas (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 3).

244.- Por tanto, debería reconsiderarse el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones previsto en el artículo 31.3, segundo inciso, a fin de valorar su adecuación a las exigencias de seguridad jurídica.

245.- También en relación con la prescripción de la infracción, la regla de interrupción por paralización del procedimiento sancionador se aparta del



régimen general del artículo 30.2 de la Ley 40/2015, al ampliarse el plazo máximo de paralización de un mes a seis meses.

246.- En efecto, el artículo 31.4 del anteproyecto establece en su primer inciso: «Interrumpirá la prescripción de la infracción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de seis meses por causa no imputable al presunto responsable».

247.- Por el contrario, el artículo 30.2 de la Ley 40/2015 dispone que «interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable».

248.- En la MAIN no se ofrece justificación para esta ampliación del plazo que debería justificarse o, en otro caso, sujetarse al régimen general de la Ley 40/2015.

249.- También en relación con esta norma, el segundo inciso del artículo 31.4 del anteproyecto refiere que «se exceptúa el supuesto en el que el presunto responsable haya sido requerido conforme a lo dispuesto en el artículo 34.1 de la presente ley, en cuyo caso no se interrumpirá la prescripción durante el plazo concedido para la adopción de las medidas correctoras pertinentes y para indemnizar los daños y perjuicios causados».

250.- Dado que el plazo de prescripción de la infracción ya ha quedado previamente interrumpido por la iniciación del procedimiento sancionador, no resulta del todo claro el alcance de la previsión conforme a la cual «no se interrumpirá la prescripción» durante el plazo establecido en la norma.

251.- Por el contrario, parece más coherente entender que el efecto del requerimiento contemplado en el artículo 34.1 del anteproyecto debería consistir en que no se reinicie el plazo de prescripción previamente interrumpido, al no considerarse paralizado el procedimiento en este supuesto.

252.- Si el reinicio del plazo de prescripción se fundamenta en la paralización del procedimiento por causa no imputable al presunto responsable, resulta coherente no aplicar esta regla cuando dicha paralización deriva de la propia actuación de aquel en el marco del requerimiento regulado en el artículo 34.1 del anteproyecto. En consecuencia, la referencia a «no se interrumpirá la prescripción» debería sustituirse por la expresión «no se entenderá paralizado el procedimiento».

253.- En relación con el régimen de apercibimiento previsto en el artículo 34.2 del anteproyecto, su fundamento se halla en el artículo 99.8 del



Reglamento, que establece: «cada Estado miembro establecerá normas que determinen en qué medida es posible imponer multas administrativas a autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro». Esta previsión es similar a la contenida en el artículo 83.7 del Reglamento (UE) 2016/679.

254.- El anteproyecto traslada esta fórmula al ordenamiento español sustituyendo la expresión «autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro» por la categoría de «entidad del Sector Público», tal y como se aprecia en el primer párrafo del artículo 34.2 del propio anteproyecto.

255.- Esta remisión se refuerza con la definición de «Sector público» contenida en el artículo 2.5 del anteproyecto, que lo equipara a «las administraciones, entidades y organismos mencionados en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público».

256.- La MAIN justifica esta opción señalando que «podrán ser objeto de apercibimiento las entidades del Sector Público que incurran en alguna de las infracciones recogidas en la ley, no siendo aplicables en este caso multas administrativas de conformidad con lo previsto en el artículo 99.8 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio. Se considera que la imposición de multas a las Administraciones Públicas tiene escaso valor disuasorio y, por el contrario, pueden comprometer la eficacia en la prestación de servicios públicos esenciales de las administraciones que lo sufren»(p. 27).

257.- No obstante, esta opción legislativa suscita la duda de si el concepto empleado por el Reglamento constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión que no requiere ni permite una traducción por parte de los Estados miembros (vid. apartados 93 y siguientes de este informe), por lo que debería reconsiderarse si la definición de «sector público» del artículo 2.5 del anteproyecto resulta compatible con el concepto de «autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro» del artículo 99.8 del Reglamento y, en su caso, coextensa, pudiendo servir de referencia a estos efectos, por ejemplo, la regulación contenida en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica 3/2018.

258.- Por último, respecto al ejercicio de la potestad disciplinaria cuando la infracción haya sido cometida por una entidad del sector público, el párrafo cuarto del artículo 34.2 del anteproyecto dispone lo siguiente: «la autoridad de vigilancia del mercado competente propondrá también la iniciación de actuaciones disciplinarias cuando existan indicios suficientes para ello. En este caso, el procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario o sancionador que resulte de aplicación».

259.- No obstante, además del procedimiento y del catálogo sancionador aplicables, esta remisión debería precisar expresamente que el órgano



competente para imponer la sanción será igualmente el que determine la legislación disciplinaria o sancionadora correspondiente. De este modo se evitaría cualquier duda sobre una eventual competencia sancionadora directa de la autoridad de vigilancia del mercado, dejando claro que su papel se limita a instar el inicio de las actuaciones y que la potestad disciplinaria seguirá residenciada en los órganos previstos en la normativa aplicable.

260.- Dudas que se incrementan a la luz de la referencia del segundo párrafo del artículo 34.2 del anteproyecto a los apercibimientos, a los que se refiere el artículo 14.e) del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, pues esta remisión aparece desconectada de lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 34 y podría interpretarse como una habilitación directa a la autoridad de vigilancia del mercado competente para su imposición.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 1 del anteproyecto debería definir su objeto por referencia a la adaptación del régimen jurídico español al Reglamento de Inteligencia Artificial y no a la inversa.

SEGUNDA.- Se sugiere valorar la incorporación de un cuarto ámbito en el artículo 1 del anteproyecto, referido a la gobernanza de los espacios controlados de pruebas para la IA previstos en el artículo 8, dado que desarrollan un aspecto del Reglamento de Inteligencia Artificial con sustantividad propia.

TERCERA.- Dado que el anteproyecto incide en un ámbito material previamente regulado, y a fin de garantizar la plena compatibilidad del ordenamiento interno con el Reglamento europeo, convendría incluir una disposición derogatoria que, de forma precisa y expresa, identificara las normas nacionales que resultan incompatibles con el Reglamento de Inteligencia Artificial y quedan derogadas. En su defecto, podría utilizarse una fórmula con el siguiente tenor: «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan, o resulten incompatibles con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, y en la presente ley».

CUARTA.- En relación con la designación de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia del mercado de los sistemas de IA de alto riesgo en el ámbito de la administración de justicia, sería procedente ampliar el título competencial al artículo 149.1.5.^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, por ser este el ámbito material afectado por la designación.



QUINTA.- La previsión de la MAIN relativa a la ausencia de un incremento de presupuestos neto debería formularse, en su caso, tras valorar de manera expresa el posible impacto derivado de la designación de las distintas autoridades de vigilancia de mercado previstas en el anteproyecto, conforme a las exigencias del artículo 70.3 del Reglamento de Inteligencia Artificial, ofreciendo una estimación ajustada a las peculiaridades propias de cada una de ellas y a su respectivo ámbito de actuación.

SEXTA.- La redacción del artículo 5.7 del anteproyecto podría comenzar así: «Se designa al Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo previsto en el Capítulo I bis del Título III del Libro III de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como autoridad de vigilancia del mercado respecto de los sistemas de IA de alto riesgo definidos en...».

SÉPTIMA.- Se propone sustituir la designación de la Agencia Española de Protección de Datos y de las autoridades autonómicas de protección de datos prevista en los apartados 5.3.a) y 5.3.d) del anteproyecto por la designación del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de vigilancia de mercado, de modo que los sistemas de inteligencia artificial contemplados en los artículos 5.1.d) y 5.1.h), así como los sistemas de IA de alto riesgo incluidos en el anexo III.6 del Reglamento de Inteligencia Artificial, queden integrados entre los previstos en el artículo 5.7 del anteproyecto.

OCTAVA.- Podría valorarse la conveniencia de dotar al anteproyecto de una ordenación interna más coherente en el ámbito sancionador.

NOVENA.- Se sugiere sustituir la definición de infracciones contenida en el artículo 10 del anteproyecto por otra más acorde con el principio de legalidad.

DÉCIMA.- Los conceptos «grupos de sociedades» y «sucesores de personas jurídicas» del anteproyecto deben interpretarse de conformidad con las disposiciones y objetivos del Reglamento y respetar los principios generales del Derecho de la Unión.

DÉCIMA PRIMERA.- Deberían armonizarse el artículo 25.1 y el artículo 37 del anteproyecto, ya que el primero se refiere a la sucesión de empresas mientras que el segundo alude a los sucesores de personas jurídicas, siendo necesario aclarar si ambos preceptos pretenden regular un mismo supuesto de hecho o si responden a objetos y finalidades distintas.

DÉCIMA SEGUNDA.- Se considera conveniente una reconsideración del régimen sancionador previsto en el anteproyecto en lo relativo a la determinación de los límites de las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas como leves, a fin de garantizar su plena adecuación a lo dispuesto en el artículo 99.5 del Reglamento de Inteligencia Artificial.

DÉCIMA TERCERA.- En el artículo 25.1.c) del anteproyecto debería sustituirse la cita «del presente Reglamento» por «de la presente ley».



DÉCIMA CUARTA.- Los criterios de graduación solo podrán aplicarse en la medida en que la autoridad de vigilancia del mercado los considere compatibles con el marco establecido por el Reglamento. La misma consideración cabe efectuar respecto del desarrollo reglamentario previsto en el artículo 25.2 del anteproyecto.

DÉCIMA QUINTA.- Sería conveniente incluir una previsión específica indicando que, en el caso del Consejo General del Poder Judicial, las resoluciones dictadas en el marco del procedimiento sancionador se sujetarán al régimen del Capítulo I bis del Título III del Libro III de la LOPJ.

DÉCIMA SEXTA.- La referencia a la proporcionalidad del artículo 11.6 del anteproyecto debería alinearse con lo previsto en el artículo 25.1, con el fin de evitar la apariencia de una doble noción de proporcionalidad que resultaría incompatible con lo previsto en los artículos 99.1 y 99.7.d) del Reglamento de Inteligencia Artificial.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Debería reconsiderarse el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones previsto en el artículo 31.3, segundo inciso, a fin de valorar su adecuación a las exigencias de seguridad jurídica.

DÉCIMA OCTAVA.- Debería justificarse el plazo de paralización del procedimiento sancionador de seis meses previsto en el artículo 31.4 del anteproyecto o, en su defecto, ajustarlo al régimen general de un mes previsto en el artículo 30.2 de la Ley 40/2015.

DÉCIMA NOVENA.- En el segundo inciso del artículo 31.4 debería sustituirse la referencia a «no se interrumpirá la prescripción» por la expresión «no se entenderá paralizado el procedimiento».

VIGÉSIMA.- Debería reconsiderarse si la definición de «sector público» del artículo 2.5 del anteproyecto resulta compatible con el concepto de «autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro» del artículo 99.8 del Reglamento y, en su caso, coextensa, pudiendo servir de referencia a estos efectos, por ejemplo, la regulación contenida en el artículo 77.1 de la Ley Orgánica 3/2018.

VIGÉSIMA PRIMERA.- El párrafo cuarto del artículo 34.2 del anteproyecto debería precisar expresamente que el órgano competente para imponer la sanción será igualmente el que determine la legislación disciplinaria o sancionadora correspondiente.

Es cuanto ha de informar este Consejo General del Poder Judicial.