

**N/REF: 0005/2026**

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

## I

El borrador normativo objeto de esta consulta persigue los siguientes objetivos:

- i) *Definir el marco de gobernanza de la supervisión del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio de 2024, designando a las Autoridades Notificantes de dicho Reglamento, y las Autoridades de Vigilancia del Mercado, en virtud del artículo 70 de dicho Reglamento, y atribuirles competencias y responsabilidades.*
- ii) *Establecer la coordinación entre las distintas autoridades de vigilancia del mercado a través de la Comisión mixta de colaboración entre autoridades en España.*
- iii) *Establecer el marco de creación de entornos controlados de pruebas de IA, de acuerdo con el Capítulo VI del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio de 2024, con las condiciones de coordinación, adecuación y notificación a las autoridades europeas de medios que se establecen en los artículos 57 y 58 de dicho Reglamento.*
- iv) *Favorecer el buen uso de la IA en la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, a través de la remisión de información sobre los sistemas de IA en ejercicio de las funciones de cada entidad y de la designación de un delegado de inteligencia artificial que coordine el cumplimiento normativo en materia de IA, dejando fuera de estas obligaciones a las Administraciones Públicas autonómicas y locales en aras de mantener el adecuado equilibrio competencial y mantener su autonomía organizativa tal y como propugna el artículo 148.1.1ª de la Constitución Española.*
- v) *Tipificar las infracciones sobre las obligaciones que ya contempla el Reglamento, clasificándolas en infracciones leves, graves y muy graves, y establecer límites superiores a la cuantía de las posibles sanciones, como exige el ordenamiento jurídico español.*
- vi) *Establecer la competencia sancionadora de las autoridades y organismos públicos.*

- vii) Regular las especialidades del procedimiento administrativo sancionador en materia de supervisión de sistemas prohibidos y sistemas de Inteligencia Artificial de alto riesgo, instrumentalizando el mecanismo de reclamación previsto en el artículo 85 del Reglamento y creando un canal externo de comunicación confidencial en la AESIA a este efecto.*
- viii) Asegurar el principio de proporcionalidad estableciendo mecanismos sancionadores alternativos como el apercibimiento, además de contemplar medidas de carácter preventivo en los casos de incidentes graves o riesgos elevados percibidos en el uso de sistemas de IA con posible afectación a los derechos fundamentales.*

Se trata de una ley ordinaria que consta de 37 artículos, agrupados en 4 capítulos, 2 disposiciones adicionales y 3 disposiciones finales con el siguiente contenido:

- i) El Capítulo I recoge las disposiciones generales, incluyendo el objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación.*
- ii) El Capítulo II recoge los artículos dedicados a la gobernanza y a las medidas de supervisión.*
- iii) El Capítulo III incluye medidas para el buen uso de la IA en la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.*
- iv) El Capítulo IV recoge la clasificación de las infracciones, y establece el régimen sancionador, así como su procedimiento y mecanismo de reclamaciones.*
- v) La disposición adicional primera prevé la creación de una base de datos nacional para el registro de los sistemas IA para infraestructuras críticas.*
- vi) La disposición adicional segunda habilita a la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial el uso de herramientas informáticas de lectura mecánica, reproducción y almacenamiento de obras exclusivamente en el marco de los procedimientos administrativos derivados del ejercicio de sus funciones de supervisión, excluyendo su difusión, en el marco de la Ley de Propiedad Intelectual.*
- vii) La disposición final primera recoge el título competencial que ampara la ley.*
- viii) La disposición final segunda habilita el desarrollo reglamentario de la Ley.*
- ix) La disposición final tercera recoge la entrada en vigor.*

Expuesto lo cual, el primer comentario que esta Agencia considera oportuno realizar afecta a los impactos indicados en la MAIN, en donde desde el punto de vista de los presupuestos se indica que el APL carece de impacto presupuestario dado que: *“Para las autoridades de supervisión el mercado se establece la provisión de poder convenir con la AESIA los aspectos más técnicos de la supervisión. La Agencia ya ha sido creada con personal funcionario y laboral para poder prestar dicho servicio”.*

A este respecto, considera esta Agencia que la previsión de la MAIN sobre coste cero no se ajusta al art 70.3 RIA por el que se dispone 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.*

En consecuencia, a juicio de esta Agencia la falta de dotación presupuestaria para disponer de los recursos técnicos, financieros y humanos adecuados a las nuevas funciones que le correspondería asumir impediría que se pudiera disponer de ellos y que se cumpliera con el mandato del artículo 70.3 RIA, al no poderse abordar con los recursos actuales el ejercicio de tales competencias.

Sin perjuicio de exponerse en un considerando posterior de este informe la necesidad de revisar la redacción del artículo 5.16 a fin de excluir la previsión de asistencias técnicas mediante convenio cuando se trate de Autoridad de Vigilancia del Mercado con la naturaleza jurídica de una Autoridad Administrativa Independiente, conviene remarcar en este punto que la previsión de la MAIN de este APL en cuanto a impacto presupuestario establece que no existirá tal añadiendo que: *“Para las autoridades de supervisión el mercado se establece la provisión de poder conveniar con la AESIA los aspectos más técnicos de la supervisión. La Agencia ya ha sido creada con personal funcionario y laboral para poder prestar dicho servicio”*. Sin embargo, al margen de no ser la asistencia mediante convenio una opción adecuada en el caso de AVM con naturaleza de AAI, se aprecia que, además, esta previsión deja sin contemplar la provisión de recursos para muchas otras obligaciones de las AVM que no recaen dentro de este conjunto de “aspectos más técnicos” tales como: gestión de reclamaciones, acciones de concienciación, orientación y asesoramiento, registro y gestión de incidentes, retirada de productos del mercado, alertas a la ciudadanía, realización de informes preceptivos, evaluación de exención de conformidad, supervisión, inspección etc.

En definitiva, la previsión de no tener este APL impacto presupuestario no solo menoscaba la independencia de las Autoridades de Vigilancia del Mercado con la consideración de Autoridades Administrativas Independientes, sino que al mismo tiempo resulta ajustada a la realidad ni siquiera para aquellas AVM que no ostenten tal consideración, al prever la asistencia de sus necesidades en caso de insuficiencia de recursos mediante convenio solo para una parte de sus competencias o funciones ejercidas en el marco del RIA, como es el caso de las relativas a los “aspectos más

técnicos”, dejando sin cobertura todas las demás competencias o funciones que no recaigan dentro de este grupo, para las cuales la falta de previsión de financiación infringe como venimos denunciando el mandato contenido en el artículo 70.3 RIA.

En cuanto se refiere concretamente a las necesidades de esta Agencia, se adjunta a este informe un Anexo I titulado: Nota sobre la situación presupuestaria de la AEPD, el cual fue elaborado a resultas del primer borrador de este APL y en donde se justificaban y cuantificaban los retos que a nivel técnico, humano y financiero suponían las nuevas funciones derivadas de su consideración como Autoridad de Vigilancia de Mercado de Inteligencia Artificial y Tecnologías Emergentes derivada de la aplicación el Reglamento de Inteligencia Artificial, cifrándose en **3 millones de euros** el presupuesto estimado para hacer posible la creación y funcionamiento de una nueva Subdirección de IA dotada de 31 puestos y 7 apuestos de apoyo. Asimismo, se acompaña un Anexo II en el que se presupuesta y cuantifica los retos que a nivel técnico, humano y financiero supone la asunción de las nuevas competencias atribuidas a esta AEPD en el actual borrador de APL IA, siendo cuantificado dicho incremento en un total de 5 niveles 28 y 2 niveles 26, con un **importe adicional total de 450.000 euros**.

Por todo ello, se reitera la procedencia de revisar este aspecto de la MAIN a fin de recoger en ella los impactos económico-presupuestarios que la aprobación de este APL supondrá, todo ello a efectos de dar puntual cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 70.3 RIA.

## II

Comenzando con el análisis del **Capítulo I de Disposiciones Generales**, hemos de señalar que artículo 1 de este proyecto normativo regula su objeto con el siguiente tenor literal:

*“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 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) al régimen jurídico español, para lo que regula:*

- a) *el régimen de gobernanza y supervisión en el ámbito jurídico nacional, a través de la designación de las autoridades nacionales competentes, cumpliendo el mandato establecido en el artículo 70.1 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, de designar al menos una autoridad notificante y una autoridad de vigilancia del mercado*

- b) las medidas organizativas para promover el buen uso de la inteligencia artificial en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.*
- c) la definición de un régimen sancionador aplicable a los sistemas de IA introducidos, puestos en servicio, comercializados o en pruebas en condiciones reales, en territorio español, por incumplimientos del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, dando cumplimiento al artículo 99.2 de dicho Reglamento.*

A este respecto, llama la atención que a pesar de que el considerando 37 y el art.5.5 del RIA manifiestan que el uso de sistemas de identificación biométrica remota en tiempo real (en adelante IBTR) en el territorio de un Estado miembro conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento solo debe ser posible cuando el Estado miembro de que se trate haya decidido contemplar expresamente la posibilidad de autorizarlo en las normas detalladas de su Derecho nacional, y en la medida en que lo haya contemplado, en esta norma no se expresa ni se detalla ni dicha posible autorización, ni su posterior régimen de utilización y seguimiento; y no solo esto sino que seguidamente este APL desarrolla un régimen sancionador sobre su uso que parece generar cierta confusión al sancionar formas de utilizar tales sistemas IBTR no acordes a una autorización que, como decimos, no está explicitada en el texto de este proyecto normativo. En la misma línea, tampoco se contemplan los posibles incumplimientos al procedimiento que reclama el art.5.5 del RIA y que deberían ser desarrollados por la norma estatal con relación “a las **normas detalladas** necesarias aplicables a la solicitud, la **concesión** y el **ejercicio de las autorizaciones** a que se refiere el apartado 3, así como a la **supervisión** y la **presentación de informes** relacionadas con estas. Dichas normas especificarán también **para qué objetivos de los enumerados en el apartado 1, párrafo primero, letra h)**, y en su caso en relación con **qué delitos** de los indicados en la letra h), inciso iii), se podrá autorizar a las autoridades competentes para que utilicen esos sistemas con fines de garantía del cumplimiento del Derecho.”

Por este motivo, se propone revisar la redacción de este primer artículo a fin de o bien ajustarla al contenido de este APL, o bien incorporar expresamente la regulación de este tipo de autorizaciones junto con su régimen de utilización y seguimiento.

### III

Entrando al análisis del **capítulo II sobre Gobernanza y Supervisión**, se hace notar que de acuerdo con el artículo 4.2 del APLIA: “2. 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 (UE) 2024/1689, de 13 de junio, siendo el órgano responsable de

*establecer los procedimientos necesarios para la evaluación, designación y notificación de los organismos de evaluación de la conformidad, así como de su supervisión y sanción, en caso de haber sido notificados”.*

Sin embargo, el art 3 del RIA define autoridad notificante como: “*la autoridad nacional responsable de establecer y llevar a cabo los procedimientos necesarios para la evaluación, designación y notificación de los organismos de evaluación de la conformidad, así como de su supervisión*”; sin mencionar la competencia para sancionar. Como tampoco lo hace el artículo 36.4 cuando regula que: “*Si una autoridad notificante tiene motivo suficiente para considerar que un organismo notificado ya no cumple los requisitos establecidos en el artículo 31 o no está cumpliendo sus obligaciones, la autoridad notificante investigará el asunto sin demora y con la máxima diligencia. En ese contexto, informará al organismo notificado de que se trate acerca de las objeciones formuladas y le ofrecerá la posibilidad de exponer sus puntos de vista. Si la autoridad notificante llega a la conclusión de que el organismo notificado ya no cumple los requisitos establecidos en el artículo 31 o no está cumpliendo sus obligaciones, dicha autoridad limitará, suspenderá o retirará la designación, según el caso, dependiendo de la gravedad del incumplimiento de dichos requisitos u obligaciones. Asimismo, informará de ello inmediatamente a la Comisión y a los demás Estados miembros*”.

Sentado lo cual, habida cuenta de la consideración de la AEPD como organismo notificado que resulta del último párrafo del artículo 43.1 RIA, así como de su consideración como Autoridad Administrativa Independiente, debemos destacar por un lado, que la atribución de competencia sancionadora sobre los organismos notificados no resulta prevista en la definición del organismo notificante del RIA. Por otro lado, el artículo 99.1 RIA dispone que: “*(...) los Estados Miembros establecerán el régimen de sanciones y otras medidas de ejecución, como advertencias o medidas no pecuniarias, aplicable a las infracciones del presente Reglamento que cometan los operadores y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que se aplican de forma adecuada y efectiva y teniendo así en cuenta las directrices emitidas por la Comisión con arreglo al artículo 96*”, del que resulta la atribución de competencias a los Estados Miembros para establecer el régimen sancionador aplicable a las infracciones cometidas por los “operadores”. Por lo que, en lo que afecta en particular a esta Agencia como organismo notificado, la atribución de tales competencias sancionadoras colisionaría con su independencia cuando los organismos notificados tengan naturaleza jurídica de AAI.

A mayor abundamiento, con el objetivo de alcanzar la mayor clarificación y armonización normativa posible, esta Agencia ha realizado una consulta a sus homólogos en Luxemburgo quienes han confirmado que su ley nacional incluye



expresamente la referencia a la Autoridad Nacional de Protección de Datos (National Commission for Data Protection) como organismo notificado (notified body)<sup>i</sup>.

Por todo ello, a fin de preservar debidamente su independencia se sugiere en primer lugar revisar la redacción de este precepto en el sentido de suprimir la competencia supervisora y sancionadora de la autoridad notificante, o al menos y en todo caso respecto de los organismos notificados que tienen naturaleza jurídica de AAI. En segundo lugar, se sugiere introducir expresamente a los organismos notificados, ya sea a través de un nuevo artículo 4 bis, o en el propio artículo 4, debiendo incluirse necesariamente referencia expresa a la AEPD como organismo notificado, tal y como resulta del artículo 43.1 RIA: *A efectos del procedimiento de evaluación de la conformidad mencionado en el anexo VII, el proveedor podrá escoger cualquiera de los organismos notificados. No obstante, cuando se prevea la puesta en servicio del sistema de IA de alto riesgo por parte de las autoridades garantes del cumplimiento del Derecho, las autoridades de inmigración o las autoridades de asilo, o por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, la autoridad de vigilancia del mercado mencionada en el artículo 74, apartado 8 o 9, según proceda, actuará como organismo notificado.*

Entrando al análisis del artículo 5, sobre Autoridades de Vigilancia del Mercado, en relación con la designación de la AESIA como Punto de contacto único prevista en el artículo 5.2 APLIA, de conformidad con el artículo 70.2 RIA se sugiere la conveniencia de introducir referencia detallada a las funciones específicas que le corresponderán como tal. La justificación de esta adición resulta además del hecho de ser necesaria para dar coherencia a distintas previsiones de este APL tal y como se examina más adelante en este informe.

En relación con el mismo artículo 5.2, su letra h) por la que se designa a la AESIA como AVM en relación con los sistemas de IA: *“que no se categoricen como prohibidos o de alto riesgo, cuando puedan incumplir el deber de transparencia u otra obligación establecida en la normativa aplicable en materia de IA”*, se advierte que la transparencia abarca múltiples dimensiones en el RIA y se aborda en diversas disposiciones, siendo necesario identificar y detallar las disposiciones que establecen obligaciones de transparencia a las que se hace referencia, y en su caso los operadores a los que se dirigen tales obligaciones, para facilitar una mejor comprensión del marco que en dicha norma se establece. La transparencia constituye uno de los pilares centrales del RIA, funcionando como principio rector para el desarrollo y la implementación de sistemas de IA y como protección jurídica para las personas afectadas por dichos sistemas. El concepto se introduce formalmente en el considerando (27) del RIA con el siguiente tenor literal: *Por «transparencia» se entiende que los sistemas de IA se desarrollan y utilizan de un modo que permita una trazabilidad y explicabilidad adecuadas, y que, al mismo tiempo, haga que las*

*personas sean conscientes de que se comunican o interactúan con un sistema de IA e informe debidamente a los responsables del despliegue acerca de las capacidades y limitaciones de dicho sistema de IA y a las personas afectadas acerca de sus derechos”.*

Por lo expuesto, se advierte de la conveniencia de precisar si se trata de las obligaciones de transparencia previstas en el artículo 50 RIA, dado que no se trata de las únicas obligaciones de transparencia previstas en el RIA, con la consiguiente confusión que ello podría generar.

Entrando al análisis del artículo 5.3 por el que se designa a la AEPD y a las autoridades autonómicas de protección de datos dentro del ámbito de sus respectivas competencias, como Autoridades de Vigilancia del Mercado para determinados sistemas de IA, se sugiere revisar la procedencia de designar como AVM a la AEPD para determinadas prácticas prohibidas y sistemas de alto riesgo que están relacionadas con la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de actividades delictivas, al referirse a un ámbito en donde la AEPD no es la única autoridad competente para controlar estos tratamientos de datos, sino que, por el contrario, corresponderá al Consejo General del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado supervisar los tratamientos de datos con fines jurisdiccionales, (disposición final tercera de 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, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, punto 8, artículo 236 octies).

Asimismo, el punto III del preámbulo de la citada Ley Orgánica 7/2021 expone que: la transposición de esta directiva por los Estados miembros supone el establecimiento de un marco jurídico consistente, que proporciona la seguridad jurídica necesaria para facilitar la cooperación policial y judicial penal y, por tanto, una mayor eficacia en el desempeño de sus funciones por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de nuestro sistema judicial penal en su conjunto, incluido el penitenciario.

Las mismas razones que han justificado una normativa específica propia para el tratamiento de datos personales en este ámbito de persecución de actuaciones penales, y han atribuido la competencia para supervisar el tratamiento de datos con fines jurisdiccionales al Consejo General del Poder Judicial (Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial) y Fiscalía General del Estado (Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos), justificarían que se revisara la procedencia de atribuir a la AEPD la competencia para supervisar determinadas prácticas prohibidas y sistemas de alto riesgo que están íntimamente relacionados con la prevención, detección o enjuiciamiento de actividades delictivas.

En concreto, nos referimos a las prácticas prohibidas recogidas en apartados d) y h), y los sistemas de alto riesgo descritos en el Anexo III.6, las cuales hacen



referencia a la prevención, persecución o enjuiciamiento de actividades delictivas, siendo perfectamente posible establecer que las AVM competentes para vigilar los sistemas de IA con estos fines lo sean las autoridades de control competentes para supervisar el tratamiento de estos datos con fines jurisdiccionales, con arreglo a la Directiva 2016/680, del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, siendo como decimos todo ello conforme con el artículo 74. 8 RIA:

*“8. 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”.*

Por lo expuesto, al tratarse del control de prácticas prohibidas y de sistemas de alto riesgo relacionadas con la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de actividades delictivas, esto es, se advierte de la conveniencia de revisar la designación a la AEPD como AVM respecto de aquellos, al considerarse más oportuno designar como tal a las autoridades de control que tienen atribuida la competencia para supervisar estos tratamientos de datos realizados con fines jurisdiccionales con arreglo a la Directiva 2016/680, y DF 3 LO 7/2021, de 26 de mayo, y al tratarse de una previsión conforme con el artículo 74.8 RIA.

En cuanto se refiere a la redacción del artículo 5.9 en cuya virtud: “Las autoridades de vigilancia del mercado designadas en virtud de los actos legislativos enumerados en el anexo I, sección A del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, actuarán como autoridades de vigilancia del mercado de los sistemas de IA de alto riesgo asociados a los productos regulados por dichos actos legislativos de armonización”, sin perjuicio de resultar así de la propia redacción del precepto, se hace notar, por su interés para esta Agencia, que la AEPD debe entenderse excluida de su aplicación al no figurar en dicho Anexo I, sección A. Lo cual tiene relevancia en relación con lo que se añade en el último párrafo de este apartado 9 del artículo 5:

*“Cuando una de estas autoridades de vigilancia del mercado comunique a la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial la carencia de medios técnicos, financieros y humanos idóneos para la supervisión, inspección y sanción de sistemas de IA, asumirá tales funciones la Agencia, garantizando la coordinación con la autoridad sectorial de vigilancia del mercado pertinente, hasta que dicha autoridad comunique fehacientemente disponer de los medios idóneos para ejercer las funciones de vigilancia, inspección y sanción de sistemas de IA”. Siendo este un mecanismo no aplicable, por las razones expuestas, a la AEPD.*

De igual manera, en lo que se refiere a la redacción del artículo 5.16 por el que se establece que: *“La Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial podrá prestar, en el ámbito del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, asistencia técnica a las autoridades de vigilancia de mercado competentes, 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”*, se observa la necesidad de incorporar a esta redacción una indicación expresa que señale que esta previsión no será aplicable a la AEPD dada su condición de AAI, al ser contrario al mantenimiento de dicha independencia regular su posible dependencia de la AESIA a través de una asistencia técnica a fin de garantizar el correcto ejercicio de sus funciones.

Como ya se ha indicado en este informe la naturaleza jurídica de la AEPD como Autoridad Administrativa Independiente obliga no solo a garantizar su independencia en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines ex artículo 109.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sino también a conocer y respetar que es justamente la especial independencia y autonomía de las autoridades encargadas de la protección de datos lo que determina la redacción del artículo 74.8 RIA, es decir, el motivo por el que se designa como AVM de determinados sistemas de IA de alto riesgo a tales entidades o bien a cualquier otra designada con arreglo a las mismas condiciones establecidas en los artículos 41 a 44 de la Directiva (UE) 2016/680.

La previsión contenida en el artículo 5.16 de este APL por la que se establece que en caso de carecer de medios técnicos, financieros o humanos idóneos para la supervisión, inspección o sanción de sistemas de IA, asumirá tales funciones la AESIA a través de una asistencia técnica, vulnera dicha independencia en el ejercicio de sus funciones, al hacerla por esta vía dependiente de otra entidad distinta, razón por la que se recomienda excluir expresamente la aplicación de esta previsión respecto de las AVM que tengan la condición de ser AAI.

En este mismo orden de cosas, se vuelve a insistir en la necesidad de cumplir con el artículo al artículo 70.3 RIA por el que se obliga a los EM a garantizar *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; siendo la dotación de presupuestos suficientes y adecuados para alcanzar este fin la vía que esta Agencia considera más correcta y adecuada, en lugar de la previsión de recurrir a la AESIA para que asumiera las funciones que no pudiera llegar a realizar por falta de medios, siendo además dicha posibilidad, como ya se ha apuntado, contraria, entre otros, al artículo 109.2 Ley 40/2015, y artículo 70.3 RIA.*

*Siguiendo con el análisis del artículo 5, el apartado 14, en él se dispone que: Las autoridades de vigilancia de mercado presentarán a la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial, con carácter anual o a petición de la Agencia, un informe sobre el estado de sus recursos financieros y humanos, incluyendo una evaluación de su idoneidad.*

*El referido informe acerca del estado de los recursos financieros y humanos de las autoridades nacionales competentes se regula en el artículo 70.6 RIA del siguiente modo: “A más tardar el 2 de agosto de 2025 y cada dos años a partir de entonces, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe acerca del estado de los recursos financieros y humanos de las autoridades nacionales competentes, que incluirá una evaluación de su idoneidad. La Comisión remitirá dicha información al Consejo de IA para que mantenga un debate sobre ella y, en su caso, formule recomendaciones”.*

*A la vista del carácter bianual con el que se ha previsto la realización de este informe, sorprende a esta Agencia el carácter anual que resulta del citado artículo 5.14 APL IA siendo a nuestro juicio conveniente justificar las razones por las que se introduce el cambio de periodicidad para la emisión de estos informes, así como las razones por las que se considera más conveniente que la elaboración de este informe se realice por el punto de contacto único (AESIA) y no por las propias AVM cuando tengan la consideración de AAI. **En este sentido se vuelve a recordar la necesidad de preservar la independencia propia de las Autoridades Administrativas Independientes limitando las competencias de supervisión de la AESIA a las AVM que no tengan dicha consideración.***

*Las mismas razones de autonomía e independencia que venimos comentando aconsejan, a su vez, especificar que la previsión contenida en el apartado 13 de este artículo 5 no será aplicable en el caso de AVM con la consideración de AAI: “Con carácter excepcional y cuando sea necesario para evitar o mitigar las consecuencias derivadas de incidentes graves causados por sistemas de IA, la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial promoverá, coordinará o adoptará cuantas medidas sean necesarias, con la colaboración de las autoridades antes descritas, con la Comisión Europea y de acuerdo con sus respectivas competencias”. La redacción actual de este precepto no solo infringiría la independencia de las AAI, en el caso que*

ahora nos ocupa las de esta Agencia, cuando el incidente grave se detectara en un sistema de su competencia, sino que como se explicará en el considerando VII de este informe sería incoherente con su propio articulado al entrar en conflicto con la competencia de adoptar las medidas de carácter provisional que estime necesarias reconocida a la autoridad de vigilancia del mercado en el artículo 33.1 de este APL.

En relación con el artículo 7 sobre Coordinación de las Autoridades de Vigilancia del Mercado, se valora positivamente la inclusión de un nuevo párrafo en su apartado 5 con el siguiente tenor literal: *“Las decisiones que, en su caso, y con arreglo a la normativa interna de funcionamiento de dicho órgano, sean aprobadas no tendrán carácter vinculante para las autoridades de vigilancia de mercado que tengan consideración de autoridades administrativas independientes”.*

Sin perjuicio de lo cual, a juicio de esta Agencia conviene revisar su redacción a fin de delimitar el alcance de las funciones de coordinación de la AESIA con respecto a las autoridades administrativas independientes que tengan la consideración de AVM. Como venimos señalando, el artículo 70.1 RIA establece la independencia, imparcialidad y neutralidad de las autoridades nacionales competentes (autoridad notificante y AVM). También el artículo 74.8 RIA dispone expresamente que el control de estos sistemas de IA de alto riesgo se realice por autoridades dotadas de independencia. La especial independencia exigida a las AVM encargadas de supervisar estos sistemas determina que no puedan quedar sometidas a un régimen de coordinación que erosione dicha independencia, prevista no solo en el RIA, sino también en las normas que regulan su propia naturaleza jurídica, así el artículo 110 Ley 40/2015, dispone que *se regirán por su ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión, y supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía por lo dispuesto en esta ley.* En este sentido, el artículo 4 del Estatuto de la AEPD dispone que: *“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, en el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de los fines que le han sido asignados, la Agencia Española de Protección de Datos cuenta con autonomía orgánica y funcional y actúa con plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de cualquier interés empresarial o comercial.*

*2. Ni el personal ni los miembros de los órganos de la Agencia Española de Protección de Datos podrán aceptar ni solicitar instrucciones de ninguna entidad pública o privada”.*

De lo expuesto resulta que el cumplimiento del RIA requiere con carácter general garantizar la independencia de las AVM ex artículo 70.1, y con carácter especial ex artículo 74.8, siendo la autonomía e independencia de la AEPD el motivo

determinante para esta designación, tal y como se ha comentado más arriba. Por todo ello, someter su actuación a las medidas de coordinación que pueda imponer otra entidad, en el caso que nos ocupa la AESIA, resulta contrario a dicha independencia, siendo necesario adicionar una previsión similar a la contenida en el último párrafo del apartado 5 de este artículo en el apartado inmediatamente anterior (número 4) en el sentido de indicar que dichas medidas de coordinación *“no tendrán carácter vinculante para las autoridades de vigilancia de mercado que tengan consideración de autoridades administrativas independientes”*.

Por idénticas razones resulta conveniente adicionar dicha exclusión en el artículo 8 sobre Gobernanza de los espacios controlados de pruebas para IA, dado que, a mayor abundamiento, el artículo 57.4 RIA establece que: *“Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes a que se refieren los apartados 1 y 2 asignen recursos suficientes para cumplir lo dispuesto en el presente artículo de manera efectiva y oportuna. Cuando proceda, las autoridades nacionales competentes cooperarán con otras autoridades pertinentes y podrán permitir la participación de otros agentes del ecosistema de la IA”*. Resultando del mismo la previsión de un adecuado nivel de cooperación, pero no un sistema de dependencia tal y como resulta del artículo 8 APL, en cuya virtud la creación del espacio controlado de pruebas queda sujeta a la emisión de informe preceptivo previo de la AESIA.

#### IV

Entrando al análisis del **capítulo III sobre Buenos Usos de la IA en la Administración General del Estado**, en el artículo 9, sobre Actuaciones para el buen uso de la IA en la Administración General del Estado y entidades de derecho público vinculados o dependientes, se observa la conveniencia de concretar quién será el órgano competente para la elaboración de dicho inventario de sistemas y algoritmos IA para la Administración General del Estado.

En cuanto a la información a proporcionar prevista en el apartado 3 se sugiere incorporar los campos del Anexo VIII, sección A, correspondientes a la información que habrá de presentar el proveedor. Por otra parte, se alerta de la conveniencia de unificar la terminología de este APL con la utilizada en el RIA, así pues, cuando dice en la letra a) *“La unidad responsable de la operación del sistema, así como los datos de todos los proveedores y responsables del mantenimiento del sistema”*, se sugiere valorar la oportunidad de sustituir dicha referencia por la de *“responsable de despliegue”*.

Del mismo modo, se alerta de la conveniencia de incluir en este inventario las adaptaciones que sean precisas a fin de garantizar el cumplimiento de las previsiones del artículo 14 RIA sobre supervisión humana: *“Los sistemas de IA de alto riesgo se diseñarán y desarrollarán de modo que puedan ser vigilados de manera efectiva por*

*personas físicas durante el período que estén en uso, lo que incluye dotarlos de herramientas de interfaz humano-máquina adecuadas”.*

Finalmente, en relación con la figura del delegado de inteligencia artificial prevista en el apartado 6 de este artículo, se sugiere la idoneidad de incorporar una mayor descripción de esta figura precisando aspectos tales como sus funciones, nivel de independencia en su organización, formación necesaria, etc.

## **V**

Entrando al análisis del **capítulo IV sobre Infracciones y Sanciones** la primera observación que esta Agencia considera oportuno realizar se refiere al régimen sancionador de los sistemas de identificación remota en tiempo real (en adelante IBRTR), en relación con dichos sistemas, tal y como se apuntó anteriormente, no se considera adecuado regular su régimen sancionador al haberse suprimido de esta regulación su régimen de autorización. Para poder establecer dicho régimen sancionador esta Agencia considera indispensable conocer previamente cuál es la regulación del procedimiento de autorización del uso de estos sistemas, régimen de seguimiento, obligaciones que se imponen al usuario etc. Habiéndose suprimido dicha regulación del contenido de este APL resulta conveniente por razones de indispensable coherencia normativa suprimir los tipos infractores derivados del uso de tales sistemas, posponiendo su regulación hasta el momento en que se conozca su régimen de establecimiento y funcionamiento.

A modo de ejemplo la letra c) tipifica como infracción muy grave la siguiente conducta: *“Realizar una operación de identificación mediante un sistema de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público con fines de garantía del cumplimiento del Derecho sin disponer previamente de la autorización a la que hace referencia el artículo 5.3 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, salvo en caso de urgencia debidamente justificada”.* Sin embargo, dicho artículo 5.3 RIA hace referencia a normas detalladas del derecho nacional que todavía no han sido desarrolladas, por lo que este tipo infractor estaría realizando una remisión en blanco, es decir, vacía de contenido.

El artículo 14.1.a) sobre Infracciones graves por parte de los proveedores y proveedores potenciales del sistema IA establece que: *“a) El incumplimiento de las obligaciones de documentación y registro que establece el artículo 6, apartado 4 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, para los proveedores de sistemas de IA de cualquier categoría del Anexo III que consideren, en virtud del apartado 3 del mismo artículo, que el sistema no es de alto riesgo”.* A este respecto, hacemos notar que la obligación a la que se refiere podría ser modificada por el “Digital Omnibus on



AI” en el sentido de dejar de existir tal obligación, al ser la propuesta de nueva redacción la que sigue: “6) *En el artículo 6, el apartado 4 se sustituye por el texto siguiente: «4. El proveedor que considere que un sistema de IA contemplado en el anexo III no es de alto riesgo documentará su evaluación antes de que dicho sistema sea introducido en el mercado o puesto en servicio. A petición de las autoridades nacionales competentes, el proveedor facilitará la documentación de la evaluación.»*.”

En su letra i) se establece que: “*El incumplimiento de las obligaciones de registro en la base de datos nacional para los sistemas de IA de alto riesgo catalogados en el Anexo III del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio, apartado 2, relativo a sistemas de IA para infraestructuras críticas, incluyendo los supuestos de incumplimiento en caso de modificación sustancial del sistema de IA. Se exceptúa el supuesto en el que el proveedor haya designado al representante autorizado para cumplirlas, en particular si el proveedor ha concluido que el sistema de IA no es de alto riesgo en virtud del artículo 6.3 del Reglamento mencionado*”.

A este respecto se aprecia que si bien se incluye la referencia al registro nacional se omite la referencia al registro en la UE database para el resto de casos. Asimismo, se aconseja revisar la redacción de la última frase al resultar confusa su redacción actual de la que no resulta con claridad que se estén describiendo dos excepciones distintas: i) el supuesto en el que el proveedor haya designado a representante autorizado para cumplirlas, e ii) el supuesto de que el proveedor haya concluido que el sistema de IA no es de alto riesgo.

En relación con el artículo 15 sobre Infracciones graves por parte de los representantes autorizados de sistemas de IA, su letra a) tipifica: “*El incumplimiento de las obligaciones de registro en la base de datos nacional que establece el Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio para los sistemas de IA catalogados en el Anexo III, apartado 2, relativo a sistemas de IA para infraestructuras críticas*”, haciéndose notar de nuevo la falta de referencia al registro en la EU database.

En cuanto se refiere al artículo 18 sobre infracciones graves por parte de los responsables del despliegue de sistemas de IA llama la atención que no se tipifica en este APL ninguna infracción grave ni muy grave por haber utilizado un sistema para una finalidad diferente a la prevista por el proveedor.

En cuanto al artículo 19 sobre Infracciones graves por parte de los organismos notificados se alerta de la ausencia de infracciones relativa al no seguimiento de las indicaciones de la autoridad notificante en cuanto a los procedimientos que deben seguir para llevar a cabo las actividades de evaluación de la conformidad.

Asimismo, tanto en este artículo 19 como en el 24 sobre Infracciones leves por parte de los organismos notificados, se recomienda excluir expresamente de su rúbrica a los organismos notificados que tengan la consideración de Autoridades Administrativas Independientes.

En cuanto al artículo 25 sobre Graduación de las sanciones, se llama la atención sobre el hecho de que las circunstancias previstas en las letras “b) *Si otras autoridades de vigilancia del mercado, tanto en el ámbito nacional como como en el de la Unión Europea han impuesto ya multas administrativas de forma reiterada al mismo operador por el mismo tipo infractor*, c) *Si otras autoridades han impuesto ya multas administrativas al mismo operador por infracciones de otros actos legislativos nacionales o de la Unión, cuando dichas infracciones se deriven de la misma actividad u omisión que constituya una infracción reiterada del presente Reglamento*”, y “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*”, deberían condicionarse a que el Punto de Contacto Único proveyera dicha información, debiéndose a estos efectos regular el mecanismo de comunicación pertinente, ya que de otro modo las autoridades sancionadoras carecerían de la posibilidad de verificar la concurrencia o no de tales circunstancias de graduación.

El artículo 26 sobre Publicidad de las sanciones establece que:

*“1. Las autoridades sancionadoras publicarán, una vez firmes en vía administrativa, las sanciones impuestas por las infracciones cometidas contra la ley, los hechos constitutivos de tales infracciones, así como la identidad del infractor y comunicarán dichos extremos a la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial, salvaguardando la confidencialidad de la información y los datos obtenidos conforme al artículo 78 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio.*

*2. La Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial publicará en un plazo no superior a 15 días hábiles desde que se produzca la firmeza administrativa, y comunicará a la Comisión Europea las sanciones administrativas que se hayan impuesto durante ese año en virtud de esta ley, en cumplimiento del artículo 99.11 del Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio”.*

A propósito del cual, tal y como se ha indicado anteriormente, se recomienda reflejar de manera detallada estas funciones del punto de contacto único en la determinación de las mismas que se incorpore a este APL, tal y como se ha sugerido en un punto anterior de este informe.

En relación con el artículo 27 sobre Procedimiento su apartado 5 dispone que: *“Tras la admisión a trámite, si el operador acredita haber adoptado medidas para el cumplimiento de la normativa aplicable, la autoridad de vigilancia del mercado podrá resolver el archivo de la reclamación mediante resolución motivada, siempre que no*

*se hayan iniciado actuaciones previas de investigación y concurran, en el caso concreto, circunstancias que aconsejen la adopción de otras soluciones más moderadas o alternativas a la acción correctiva*". A fin de adecuar su redacción con la prevista en la propuesta de modificación del artículo 65 de la LOPDGDD actualmente en tramitación parlamentaria se aconseja suprimir la referencia destacada mediante subrayado: *"siempre que no se hayan iniciado actuaciones previas de investigación"*.

A la vista de la redacción del artículo 28.1 sobre Reclamaciones ante una autoridad de vigilancia del mercado, teniendo en cuenta que el artículo 85 RIA dice que *"podrá presentar reclamaciones ante la autoridad de vigilancia del mercado pertinente"*, dado que para los interesados no siempre resultará fácil conocer quién es la autoridad nacional competente se recomienda aclarar la existencia de un sistema de ventanilla única, precisando, en su caso, ésta función entre las correspondientes al punto de contacto único.

Por otra parte, el apartado 5 de este artículo 28 dispone que (el subrayado es nuestro): *"La autoridad de vigilancia del mercado evaluará la admisibilidad a trámite de la reclamación presentada, de acuerdo con el procedimiento definido por el artículo 27 de la presente ley. La decisión sobre la admisión o inadmisión a trámite deberá notificarse al reclamante en el plazo de tres meses, debiendo ser motivada la no iniciación del procedimiento, a semejanza de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Transcurrido dicho plazo sin producirse notificación se entenderá desestimada la pretensión de inicio del procedimiento, a efectos de interponer los recursos pertinentes"*.

Se advierte a este respecto la necesidad de clarificar su redacción dado que, como es bien sabido, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común: *"La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación"*, estando prevista la figura del silencio administrativo a efectos de entender estimada o desestimada la solicitud del interesado (artículo 24 LPA), pero no a efectos de entenderla presuntamente inadmitida; situación que no solo privaría al interesado de una resolución sobre el fondo de la solicitud incluso de manera presunta (por silencio administrativo), sino que también implicaría la infracción por parte de la Administración de su deber de resolver todos los procedimientos cualquiera que fuera su forma de iniciación. Asimismo, esta situación podría suponer, a la postre, la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 CE.

En relación con el artículo 29 sobre Canal de información anónimo de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial, se sugiere revisar su redacción a efectos de no limitar a la AESIA la posibilidad de presentar denuncias

anónimas. A juicio de esta Agencia esta posibilidad debería habilitarse, al menos, para las autoridades sancionadoras con la consideración de AAI, dado que, una vez más, la supeditación a que tales denuncias anónimas fueran presentadas ante la AESIA y remitidas por ésta, resulta contraria a su propia autonomía e independencia, debiéndose regular la posibilidad de que cada AVM, al menos y en todo caso, aquéllas que tengan la consideración de AAI, establezcan sus propios buzones anónimos.

Aunque el artículo 28.1 permite presentar reclamaciones (no necesariamente anónimas) ante cualquier AVM, el mecanismo específico de información anónima sigue centralizado en la AESIA, quien en la práctica decidiría el inicio o no del procedimiento y la correspondiente remisión de la información a la AVM competente, con la consiguiente merma de su independencia. Por todo ello, se considera necesario revisar su redacción a efectos de habilitar que las AVM que tengan la consideración de AAI puedan crear sus propios canales anónimos independientes.

En cuanto se refiere al artículo 33 sobre Medidas de carácter provisional, tal y como se indicó al analizar el artículo 5.13 de este APL, resultaría conveniente aclarar la exclusión de su ámbito de aplicación respecto de las AVM con la consideración de AAI, a fin de evitar las dudas interpretativas y los conflictos competenciales que pudieran surgir en la práctica derivados de la adopción de tales medidas tanto por la AVM competente, como por la AESIA.

En relación con el artículo 34 sobre Requerimiento para la adopción de medidas correctoras y apercibimiento, en primer lugar, se recomienda introducir una nueva numeración para el apartado segundo bien como artículo 34.bis o como nuevo artículo 35 sobre Requerimiento para la adopción de medidas correctoras y apercibimiento en las Administraciones Públicas.

Sobre dicho apartado segundo se valora positivamente que se haya acogido nuestra anterior sugerencia relativa a seguir el modelo de la LO 7/2021 para extender la tipificación de las infracciones de IA como faltas disciplinarias muy graves o graves para los empleados públicos responsables. Sin embargo, hemos de llamar la atención sobre el hecho de haberse aceptado nuestra sugerencia anterior solo parcialmente, ya que el artículo 34.2 de este APL introduce como novedad citar expresamente el Real Decreto 33/1986 (Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado) para enmarcar los apercibimientos, al tiempo que mantiene la obligación de la autoridad de vigilancia de proponer la iniciación de actuaciones disciplinarias cuando existan indicios suficientes, pero sin embargo, no ha incluido la lista cerrada de tipos infractores como faltas disciplinarias específicas dentro de esta ley, remitiendo simplemente a la *"legislación sobre régimen disciplinario que resulte de aplicación"*. Por este motivo se sugiere revisar su redacción al objeto de incluir dicha lista cerrada de tipos infractores.

En relación con el artículo 35 sobre Pago Voluntario se propone revisar la redacción del tercer párrafo a fin de incluir que la efectividad de la reducción estará condicionada no solo al desistimiento o renuncia de cualquier acción, o recurso en vía administrativa contra la sanción, sino también a la presentación de alegaciones. En segundo lugar, se sugiere incorporar la previsión de que en caso de realizar cualquier actuación o recurso en vía administrativa o contencioso-administrativa, el infractor deberá proceder al pago de las reducciones de las que se hubiera beneficiado previamente, así como la no necesidad de un reconocimiento expreso de responsabilidad cuando el infractor se acoge voluntariamente al pago reducido del 50%.

La procedencia del abono de la reducción cuando posteriormente se interpone recurso contra la resolución sancionadora se fundamenta en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, sentencia 76/1990, de 26 de abril, de la que traemos a colación el siguiente fragmento (el subrayado es nuestro):

*“(...) A) Por lo que respecta al art. 82, h), de la LGT, debe: recordarse que su enunciado constituye uno más entre los distintos criterios que la ley prevé para graduar la cuantía de las sanciones tributarias, lo que significa ciertamente que la conformidad del sujeto pasivo, del retenedor o del responsable con la propuesta de liquidación que se le formule puede suponer una atenuación de la multa que sin tal conformidad podría serle impuesta. Se trata de una técnica cuyo designio es lograr una simplificación y celeridad en los procedimientos tributarios y cuyo empleo es por ello frecuente en la legislación comparada, no siendo tampoco completamente ajena al campo de la legislación penal, como lo acredita el hecho de que en el art. 9.9 de nuestro Código Penal se contemple una atenuante que guarda alguna similitud con el criterio sancionador que ahora examinamos, ni tampoco al de la legislación procesal penal, en la cual el art. 793.3.II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal autoriza al Juez de lo Penal a reducir sensiblemente la pena, llegando incluso hasta la absolución, en una Sentencia de conformidad en la que el acusado hubiese reconocido los hechos. Advertido lo cual debe desde luego añadirse que nada obliga a aquellos sujetos a prestar tal conformidad, y que si lo hacen es porque esperan obtener un beneficio –la reducción de la cuantía de la multa– que de otro modo, sin tener derecho a ello, no hay seguridad en obtener. Se trata, por tanto, de una opción del contribuyente para poder gozar de un beneficio al que no se tiene derecho, pero que en modo alguno aquél está obligado a tomar. Por otro lado, como hace notar el Abogado del Estado, la Ley no excluye la posibilidad de impugnar la sanción ante los Tribunales de justicia una vez que aquélla haya sido impuesta, y ello hace patente la inexistencia de lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución) en cuanto derecho a acceder o no libremente a los Tribunales de justicia. En resumidas cuentas, la Ley no obliga al contribuyente a prestar su conformidad, ni impide tampoco que, una vez prestada ésta, se puedan ejercitar las acciones de impugnación. Pero es lógico, aunque la Ley no lo diga, que si se impugna la liquidación y la correspondiente multa,*

*en cuya determinación se ha tenido en cuenta por la Administración la conformidad a la propuesta de liquidación de la deuda tributaria, deje entonces de operar ese criterio y su efecto de disminución de la cuantía. Mantener la conformidad es, pues, una facultad –no una obligación, ni siquiera un deber– para conservar el beneficio de su consideración como un elemento más en la graduación in melius de la cuantía de la sanción pecuniaria”.*

Con base a estas razones a juicio de esta Agencia la redacción del artículo 35 debería quedar como sigue (destacamos en subrayado el texto que se sugiere añadir):

- “1. Una vez iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda. En este caso, el órgano sancionador competente aplicará una reducción del 25% sobre el importe de la sanción propuesta.*
- 2. El pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción. En este caso, el órgano sancionador competente aplicará una reducción del 25% sobre el importe de la sanción propuesta.*
- 3. Las citadas reducciones serán acumulables entre sí, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción, incluida la presentación de alegaciones, o recurso en vía administrativa contra la sanción. En caso de presentación de cualquier actuación o recurso en vía administrativa, o de la presentación de un recurso contencioso administrativo, el infractor deberá proceder al pago de las reducciones de las que se hubiera beneficiado previo requerimiento del órgano sancionador competente. Si el infractor realiza el pago de la sanción con una reducción del 50%, el órgano sancionador entenderá que el infractor reconoce la responsabilidad y se acoge al pago voluntario sin que sea necesario una comunicación expresa con reconocimiento de responsabilidad”.*

En relación con el artículo 37 sobre Sucesores de personas jurídicas, se aconseja incorporar la referencia a medidas correctivas, debiendo quedar así su redacción: “*En los supuestos de extinción o disolución sin liquidación de sociedades y entidades con personalidad jurídica, las medidas correctivas, 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”.*



Finalmente, en relación con su entrada en vigor prevista en la disposición final tercera al siguiente día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, se aconseja demorar su entrada en vigor por un plazo de al menos 6 meses, a fin de dar tiempo a las autoridades nacionales competentes a llevar a cabo su adecuación a esta norma.

<sup>i</sup> Article 6, Organisme Notifié [https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers\\_parlementaires/8476/20250515\\_Dep%C3%B4t.pdf](https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8476/20250515_Dep%C3%B4t.pdf)