EL PODER SOBRE EL CÓDIGO

Norma de Derecho Público Digital

INSTITUTE FOR DIGITAL SOCIETY & FUTURE PUBLIC LAW

BORRADOR PARA CONSULTA V1.0 — 28 DE SEPTIEMBRE DE 2026

ESTADO DEL PRESENTE DOCUMENTO

Fase. Borrador para consulta, versión 1.0, de fecha 28 de septiembre de 2026. Inscripción en el registro: se asignará cuando se abra la consulta.

Órgano emisor. Emitido por el Institute for Digital Society and Future Public Law de la EPLO.

Efectos jurídicos. La Norma es Derecho indicativo (soft law). No es jurídicamente vinculante, salvo que una autoridad competente le dé efecto mediante un instrumento propio.

Consulta. Consulta pública de al menos sesenta (60) días. Se invita a las instituciones públicas, los órganos de supervisión, los tribunales y las defensorías del pueblo, los investigadores, la sociedad civil y los proveedores a presentar observaciones. Estas se presentan con el nombre de su autor y se publican con él; no se admiten observaciones anónimas ni confidenciales.

BORRADOR

Introducción

La autoridad pública se ejerce hoy de forma habitual mediante sistemas digitales: modelos de puntuación que seleccionan a quién investiga un organismo, carteras digitales que condicionan el acceso a servicios transfronterizos y plataformas de datos que configuran la forma en que los hospitales asignan su capacidad. El Derecho sectorial examina cada sistema de manera fragmentaria. El Derecho en materia de protección de datos pregunta si los datos personales se tratan de manera lícita; el Derecho en materia de IA, si un modelo cumple los requisitos basados en el riesgo que le son aplicables; y el Derecho en materia de ciberseguridad, si los incidentes se gestionan y se notifican. Ningún régimen sectorial formula la pregunta de conjunto que aborda la presente Norma: ¿conserva la institución pública responsable la capacidad, en Derecho y en la práctica, de comprender, dirigir, inspeccionar y corregir el mecanismo digital mediante el cual ejerce la autoridad pública y, en caso necesario, de ponerle fin?

El Estado no conserva el poder sobre el código por poseer un contrato, una política o una plataforma. Solo lo conserva cuando la autoridad pública, ejercida conforme a Derecho, sigue siendo capaz, de manera demostrable, de comprender, dirigir, inspeccionar, corregir, subsanar y sostener los mecanismos técnicos y sociotécnicos mediante los cuales se ejerce una función pública y, en caso necesario, de salir de ellos. El poder sobre el código se demuestra, no se declara.

La Norma se estructura en cuatro partes. La Parte I (Núcleo normativo) enuncia el requisito central, los once principios, las diez capacidades conservadas y los tests y conceptos fundamentales. La Parte II (Método) establece la evaluación de impacto de Derecho público digital, el método de referencia de la Norma para comprobar si el Núcleo normativo se cumple en cada función pública. La Parte III (Aplicación) expone cómo se utiliza la Norma: los modos de uso, el Expediente de la Función Pública Digital, los tres niveles de revisión y sus declaraciones de constataciones, las formas en que una autoridad competente puede dar efecto a la Norma y la relación de esta con otros instrumentos. La Parte IV (Custodia y aplicación mediante Derecho indicativo) explica cómo la Norma se somete a consulta, se adopta, se modifica y se aplica.

BORRADOR

Parte I — Núcleo normativo

I.1 Objeto y naturaleza

I.1.1 «El poder sobre el código: Norma de Derecho Público Digital» («la Norma») enuncia las condiciones mínimas que deben seguir cumpliéndose siempre que una función pública se ejerza mediante sistemas digitales o resulte mediada, limitada, priorizada o sustancialmente configurada por ellos.

I.1.2 La Norma es una norma de carácter jurídico: un conjunto coherente de requisitos normativos, acompañado de un método de referencia para aplicarlos, destinado a garantizar una aplicación uniforme en las distintas instituciones y ordenamientos jurídicos. Su contenido procede del Derecho constitucional, del Derecho administrativo, del Derecho de los derechos humanos y del Derecho sectorial que ya rigen la autoridad pública. No crea nuevos derechos sustantivos ni desplaza el Derecho aplicable, que determina el contenido y la exigibilidad de cada requisito en cada ordenamiento jurídico.

I.1.3 La Norma se aplica a las funciones públicas mediadas digitalmente que satisfagan el Test de ámbito funcional (I.8.1), tanto si la función la ejerce un organismo público como si la ejerce un actor privado que actúa por cuenta de este.

I.2 Lenguaje normativo

I.2.1 **«Debe»** identifica o bien un requisito metodológico previo para alcanzar una conclusión defendible con arreglo a la Norma, o bien una obligación establecida por el Derecho aplicable. Todo Expediente de la Función Pública Digital indica cuál de estos fundamentos es de aplicación. El incumplimiento de un requisito formulado con «debe» bloquea la categoría de decisión correspondiente.

I.2.2 **«Debería»** expresa una expectativa firme de la Norma, de la que una institución solo puede apartarse con una justificación motivada de la que quede constancia.

I.2.3 **«Puede»** expresa una opción permitida.

I.2.4 Un incumplimiento metodológico con arreglo a la Norma no constituye por sí mismo una constatación judicial de ilegalidad. Del mismo modo, la decisión de no aplicar la Norma no exime a una institución de ninguno de sus deberes jurídicos existentes.

I.3 Definiciones

I.3.1 **El Derecho público digital** es el campo del Derecho que se ocupa de la constitución jurídica, el ejercicio, la mediación y el control de la autoridad pública en entornos dependientes de lo digital.

I.3.2 **Código** designa los mecanismos técnicamente formalizados y operativamente efectivos mediante los cuales un sistema digital desempeña, media, limita o prioriza una función pública, o la configura sustancialmente de cualquier otro modo. Comprende el código fuente y el código ejecutable del software; los algoritmos, las reglas computacionales, los modelos de decisión y los modelos de inteligencia artificial; las configuraciones del sistema, los umbrales, los pesos, los parámetros y los ajustes por defecto; los modelos de datos, los esquemas, las clasificaciones y los conjuntos de datos de entrenamiento, de prueba, de referencia u

BORRADOR

operativos; los motores de flujos de trabajo, las reglas de decisión automatizada y las reglas de escalado; las interfaces de programación de aplicaciones y los mecanismos de interoperabilidad y de intercambio de datos; los mecanismos de identidad, autenticación, autorización, credenciales y control de acceso; los sistemas de registro de acontecimientos, seguimiento, jerarquización, filtrado, cotejo, recomendación y notificación; la arquitectura de la plataforma, las configuraciones en la nube y los controles de seguridad integrados; las especificaciones técnicas, los requisitos de contratación pública, las condiciones de licencia y las funciones del sistema controladas por el proveedor; y los protocolos de interacción humano-máquina, cuando dichos protocolos estructuren, limiten, canalicen o dirijan el ejercicio de la autoridad pública.

I.3.3 El Derecho, las políticas, las instrucciones administrativas, los contratos y la discrecionalidad humana no son en sí mismos código por el mero hecho de estar escritos o formalizados. Solo quedan comprendidos en la definición en la medida en que se traduzcan a un sistema digital, se incorporen a él o se hagan operativos por medio de él.

I.3.4 Poder sobre el código designa la capacidad, jurídicamente fundada e institucionalmente efectiva, de las autoridades públicas para comprender, dirigir, limitar, inspeccionar, someter a prueba, impugnar, corregir, invalidar, suspender y sustituir los sistemas técnicos mediante los cuales se ejercen las funciones públicas y, en caso necesario, para poner fin a dichos sistemas. Exige que la institución responsable conserve la responsabilidad jurídica de la función; un conocimiento institucional y una competencia técnica suficientes; el acceso a las pruebas, los registros, los datos, los modelos, las configuraciones, los archivos de registro y la información de auditoría pertinentes; un control efectivo de los cambios sustanciales del sistema; la capacidad de garantizar la notificación, las explicaciones, la revisión, la impugnación, la corrección y las vías de recurso; la continuidad operativa cuando un proveedor, una plataforma, un modelo o un componente de la infraestructura falle o deje de estar disponible; y la autoridad y la capacidad práctica para intervenir cuando el sistema produzca resultados ilícitos, constitucionalmente defectuosos, inseguros, discriminatorios, poco fiables o institucionalmente inaceptables.

I.3.5 El poder sobre el código no exige que una institución pública sea propietaria de su software ni que lo desarrolle directamente. La externalización, la contratación pública, la concesión de licencias, la dependencia de la nube, los sistemas propietarios y la participación del sector privado son compatibles con el poder sobre el código, siempre que no priven a la institución responsable de la capacidad práctica de cumplir sus deberes jurídicos.

I.3.6 La evaluación de impacto de Derecho público digital (DPLIA) es el método de referencia de la Norma, expuesto en la Parte II, para identificar y analizar las implicaciones de Derecho público de una función pública mediada digitalmente, decidir sobre ellas, documentarlas y revisarlas. La DPLIA forma parte de la Norma; no es un instrumento independiente.

I.3.7 El Expediente de la Función Pública Digital («el Expediente») es el único soporte documental de referencia de una evaluación realizada con arreglo a la Norma (III.2).

I.3.8 Institución responsable designa la institución pública jurídicamente responsable de la función pública objeto de evaluación.

BORRADOR

I.3.9 Autoridad competente designa un organismo público jurídicamente facultado para dar efecto a la Norma en su ámbito de competencia; e **instrumento de adopción** designa el instrumento mediante el cual lo hace (III.5).

I.3.10 Declaración de constataciones respecto de la Norma designa el resultado de una evaluación en cualquier nivel de revisión (III.4). No es un certificado, una marca de conformidad ni una declaración de legalidad.

I.4 El requisito central

> **Requisito central**
>
> Toda institución jurídicamente responsable de una función pública mediada digitalmente deberá conservar la autoridad, el conocimiento, el acceso, las pruebas, la capacidad y los medios prácticos necesarios para comprender, dirigir, limitar, inspeccionar, impugnar, corregir, invalidar, suspender y sustituir los mecanismos técnicos y sociotécnicos mediante los cuales se ejerce dicha función y, en caso necesario, para ponerles fin.

I.4.1 El requisito central se comprueba mediante las diez capacidades conservadas (I.6) y las Seis Puertas (II.3). Las cláusulas de propiedad y las declaraciones de política son pertinentes, pero no constituyen prueba. La cuestión, en todos los casos, es si los derechos, el acceso, la autoridad, las pruebas y las capacidades operativas existen, están asignados, son utilizables y se han sometido a prueba en condiciones realistas.

I.5 Principios

Los once principios siguientes enuncian las condiciones mínimas de una mediación digital de las funciones públicas que sea lícita, constitucionalmente continua, institucionalmente responsable y resiliente.

Principio 1. Identificación de la función pública. Toda actividad mediada digitalmente debe evaluarse atendiendo a su función y a sus efectos prácticos, y no a su denominación institucional, su forma contractual, su modelo de propiedad o su descripción tecnológica.

Principio 2. Habilitación legal y continuidad constitucional. La transformación digital no debe interrumpir la aplicación continuada de la legalidad, la competencia, la equidad procedimental, la igualdad, la proporcionalidad, la motivación, la rendición de cuentas, la tutela judicial y el recurso efectivo.

Principio 3. Responsabilidad pública indelegable. La institución pública responsable debe conservar la responsabilidad jurídica e institucional de la función pública, también cuando el desarrollo técnico, la explotación, la infraestructura, el tratamiento de datos o el apoyo a la toma de decisiones los suministre un actor privado.

Principio 4. Poder institucional sobre el código. La institución responsable debe conservar la habilitación legal, el acceso técnico, el conocimiento, los derechos contractuales, la capacidad organizativa y la capacidad operativa suficientes para comprender, supervisar, someter a prueba, corregir, invalidar,

BORRADOR

suspender o sustituir el sistema de que se trate, o para ponerle fin. Las pruebas de esa capacidad se organizan con arreglo a los cuatro ámbitos de prueba (I.7).

Principio 5. Trazabilidad e integridad probatoria. El sistema debe generar y conservar pruebas adecuadas de su base jurídica y de sus hipótesis de diseño, fuentes de datos, reglas operativas, cambios sustanciales, decisiones, intervenciones, errores y resultados.

Principio 6. Impugnabilidad y vías de recurso. Las personas afectadas deben tener acceso a una notificación y una explicación significativas y a una revisión, una corrección, una impugnación y unas vías de recurso reales, adecuadas a la naturaleza y a las consecuencias de la función pública mediada digitalmente.

Principio 7. Gobernanza en las seis capas. El cumplimiento del Derecho aplicable no puede acreditarse examinando únicamente el algoritmo o el componente técnico. Evalúense conjuntamente las capas jurídica, institucional, técnica, de datos, operativa y social.

Principio 8. Control de los actores privados y de las dependencias. Los contratos, las licencias, los acuerdos de contratación pública, las restricciones de propiedad intelectual e industrial, las dependencias de la nube, las reglas de las plataformas y los sistemas propietarios no deben impedir que la autoridad pública cumpla sus deberes jurídicos o ejerza un control efectivo.

Principio 9. Seguridad, resiliencia y continuidad. El sistema digital debe diseñarse y gobernarse de modo que se preserven la continuidad, la integridad, la disponibilidad, la capacidad de recuperación y el ejercicio lícito de la función pública ante perturbaciones, fallos, ataques, retiradas de proveedores o cambios tecnológicos previsibles.

Principio 10. Aseguramiento a lo largo del ciclo de vida. La evaluación debe continuar tras el despliegue. Los cambios sustanciales en el Derecho, la finalidad, los datos, los modelos, la configuración del sistema, los proveedores, la infraestructura, el riesgo o la capacidad institucional deben desencadenar una reevaluación proporcionada.

Principio 11. Juicio institucional integrado. La decisión final no debe reducirse a una puntuación técnica ni a un resultado automatizado de cumplimiento. La institución responsable debe adoptar y consignar un juicio motivado de Derecho público basado en las Seis Puertas, el análisis de las seis capas, la síntesis causal, la confianza en las pruebas, los riesgos residuales y las condiciones para la continuidad del funcionamiento.

I.6 Las diez capacidades conservadas

I.6.1 El requisito central adquiere contenido operativo mediante diez capacidades conservadas. En su orden canónico, son: Comprender → Dirigir → Documentar → Auditar → Explicar → Corregir → Intervenir → Conservar las pruebas → Continuar → Salir.

I.6.2 Las capacidades son acumulativas, no facultativas. La solidez de una no puede compensar la ausencia de otra capacidad necesaria para cumplir las obligaciones jurídicas propias de la función, y las diez se consideran conjuntamente.

I.6.3 La propiedad del código fuente no es el factor determinante. Según la significación constitucional de la función y la naturaleza de la dependencia de actores privados que pueda existir, el acceso al código fuente puede ser esencial, útil sin ser esencial o innecesario. La cuestión es funcional, no de propiedad.

BORRADOR

I.6.4 La profundidad exigida de cada capacidad se gradúa en función de la significación constitucional de la función, de la gravedad y la reversibilidad de los efectos potenciales, del grado de dependencia de actores privados y de la dificultad que tendría una persona afectada para obtener pruebas de lo ocurrido. La Norma no instaura una responsabilidad objetiva por cualquier fallo de un sistema ni exige que todas las autoridades públicas mantengan una capacidad interna de ingeniería de software.

N.º	Capacidad	Aptitud institucional requerida	Ejemplos de pruebas	Ámbito de prueba
1	Comprender	Describir de qué modo el mecanismo afecta sustancialmente a la función, así como sus límites operativos y sus modos de fallo conocidos.	Mapa de la función; descripción de la arquitectura; análisis de las limitaciones; registro de competencias del personal; explicación técnica independiente.	Conocer
2	Dirigir	Controlar los fines lícitos, la política rectora, los umbrales operativos, la población afectada y cualquier cambio sustancial de estos elementos.	Registro de las facultades de decisión; aprobación de cambios; cláusulas exigibles de control de cambios aplicables al proveedor; registro de aprobaciones.	Gobernar
3	Documentar	Reconstruir los datos, las reglas, las versiones y las intervenciones pertinentes, así como el itinerario por el que se llegó a cualquier decisión.	Linaje de los datos; historial de configuraciones y versiones; registros administrativos y técnicos.	Conocer
4	Auditar	Permitir que el rendimiento, los archivos de registro, los controles y las pruebas en poder del proveedor se sometan a un escrutinio cualificado y con la independencia adecuada. Ejercer el derecho de auditoría, y no limitarse a ostentarlo.	Derechos de acceso ejercitables; auditorías realizadas; resultados de ensayos; registros de acceso.	Responder
5	Explicar	Ofrecer motivos inteligibles y específicos de cada caso, suficientes para que la persona afectada comprenda una decisión y, cuando proceda, la impugne.	Ensayos de explicación con usuarios; decisiones motivadas; modelos de motivación; procedimientos de divulgación.	Conocer
6	Corregir	Identificar y corregir los errores en los datos, la lógica y los resultados, y propagar la corrección a todas las decisiones afectadas por el error.	Ensayos de corrección y propagación; identificación de los casos afectados; registros de reapertura.	Responder
7	Intervenir	Invalidar, restringir o suspender el funcionamiento, o revertirlo de forma segura, mediante una actuación autorizada.	Procedimientos de intervención probados; empleados públicos formados; facultad de escalado y archivos de registro.	Gobernar

N.º	Capacidad	Aptitud institucional requerida	Ejemplos de pruebas	Ámbito de prueba
8	Conservar las pruebas	Mantener las pruebas utilizables para reclamaciones, revisiones, litigios, investigaciones y aprendizaje, con arreglo a normas de conservación lícitas.	Calendario de conservación; conservación preventiva por motivos jurídicos; archivos de registro protegidos; controles de acceso.	Responder
9	Continuar	Cumplir las obligaciones jurídicas esenciales durante una interrupción del servicio, un ataque o el fallo de un proveedor.	Solución de respaldo probada; canal alternativo; ejercicios de recuperación; recursos de continuidad.	Sostener
10	Salir	Migrar o sustituir un sistema o un proveedor, o prescindir de ellos, sin menoscabo del deber jurídico subyacente.	Transición con costes estimados; ensayos de portabilidad; derechos de asistencia; preservación de las pretensiones pendientes; simulacro de salida realizado.	Sostener

Cuadro I.1. Las diez capacidades conservadas en su orden canónico, con el ámbito de prueba al que pertenece cada una.

I.6.5 Los registros deben ser adecuados para permitir la reconstrucción y las vías de recurso, sin dejar de respetar los límites lícitos en materia de minimización de datos, confidencialidad y conservación. La corrección debe identificar todas las decisiones afectadas, ofrecer una vía lícita para abordar cada una de ellas y dejar constancia de los eventuales límites a la reapertura y de sus consecuencias.

I.7 Los cuatro ámbitos de prueba

I.7.1 Los cuatro ámbitos de prueba agrupan las diez capacidades según el tipo de pruebas que necesita cada una. Son una ayuda para organizar las pruebas, no un segundo conjunto puntuado, y no alteran el orden canónico de las capacidades.

Ámbito de prueba	Capacidades	Pregunta	Pruebas habituales
Conocer	Comprender · Documentar · Explicar	¿Puede la institución describir cómo opera la función, dónde encuentra sus límites y por qué se produjo un resultado determinado?	Arquitectura, linaje de los datos, mapa de dependencias, pruebas de la capacidad del personal, motivos de cada caso concreto.
Gobernar	Dirigir · Intervenir	¿Puede la institución dirigir las opciones y los cambios sustanciales e interrumpir el funcionamiento?	Derechos contractuales y de acceso, registros de control de cambios, derechos de intervención ejercidos (no meramente ostentados).
Responder	Auditar · Corregir · Conservar las pruebas	¿Puede la institución someterse a escrutinio, corregir los errores y conservar las pruebas con vistas a la revisión?	Auditorías realizadas, registros de corrección y propagación, registros de conservación y de conservación preventiva por motivos jurídicos.

BORRADOR

Ámbito de prueba	Capacidades	Pregunta	Pruebas habituales
Sostener	Continuar · Salir	¿Puede la institución seguir cumpliendo sus deberes jurídicos y salir de una dependencia?	Resultados de ejercicios, ensayos independientes, respuesta a incidentes, simulacros de salida.

Cuadro I.2. Los cuatro ámbitos de prueba.

I.8 Tests y conceptos fundamentales

I.8.1 Test de ámbito funcional

I.8.1.1 La Norma se aplica cuando se cumplen tres condiciones acumulativas: a) se ejerce autoridad pública: el asunto se refiere al ejercicio, la organización, la revisión o la continuidad de una función pública de relevancia constitucional, tanto si la ejerce directamente un organismo público como si la ejerce un actor privado que actúa por cuenta de este; b) un sistema digital influye sustancialmente en ese ejercicio, al configurar su contenido, su procedimiento o su resultado de un modo que sería distinto sin el sistema; y c) esa influencia tiene significación constitucional, por afectar a la legalidad, la rendición de cuentas, los derechos, la gobernanza democrática o la resiliencia institucional.

I.8.1.2 La influencia sustancial puede ejercerse mediante recomendaciones, opciones por defecto, registros de referencia o los efectos acumulativos de la derivación entre servicios. El examen se refiere al funcionamiento real, no a la etiqueta que lleve un sistema: una herramienta descrita como de apoyo a la toma de decisiones puede determinar los resultados con una intervención humana meramente nominal.

I.8.1.3 Si no se cumple alguna de las condiciones, el asunto queda fuera del ámbito de aplicación de la Norma. La comodidad digital rutinaria que carece de significación sustancial para el Derecho público queda fuera del ámbito de aplicación; no obstante, un sistema pequeño puede quedar comprendido en él cuando afecte a los derechos o a la revisión. La incertidumbre no prueba que una función quede fuera del ámbito de aplicación: una delimitación incierta exige pruebas y una evaluación provisional de la que quede constancia, y la delimitación se reabre cuando la función o sus dependencias cambian sustancialmente.

I.8.2 Test del actor privado

I.8.2.1 Cuando un actor privado participa en una función que satisface el Test de ámbito funcional, el Test del actor privado pregunta si esa participación desencadena la responsabilidad pública indelegable y controles reforzados. Sus elementos son: a) sustitución funcional: el actor realiza una tarea que, de otro modo, tendría que realizar la institución pública; b) indispensabilidad práctica: se aprecia atendiendo a la documentación, los derechos de auditoría, el control de los cambios, la conservación de las pruebas y la capacidad de salida; y c) desplazamiento de la rendición de cuentas: la rendición de cuentas ordinaria de Derecho público (motivos, revisión, vías de recurso) no puede alcanzar directamente al actor.

I.8.2.2 Cuando se cumplen todos los elementos, la conducta del actor queda sujeta al mismo rigor que la de un organismo íntegramente público que ejerza idéntica función, y se exigen controles reforzados; una dependencia grave, considerada individualmente, puede justificar salvaguardias específicas. El test

BORRADOR

identifica necesidades de gobernanza. La atribución al Estado, la responsabilidad directa del proveedor y la sujeción al control jurisdiccional siguen siendo cuestiones del Derecho aplicable.

I.8.2.3 El Test de ámbito funcional y el Test del actor privado responden sucesivamente a preguntas distintas y no se fusionan: el primero identifica el asunto de Derecho público; el segundo determina si un participante privado concreto en dicho asunto queda sujeto a obligaciones de Derecho público.

I.8.3 Arquitectura de gobernanza de seis capas

Capa	Pregunta central
1. Constitucional y jurídico-normativa	¿Qué habilitación, derechos, deberes y normas sectoriales constituyen la función, y cumple el mandato las exigencias de legalidad y proporcionalidad?
2. Responsabilidad institucional	¿Quién es el responsable designado de la función, quién la financia, la gestiona, la supervisa y la modifica, y es trazable esa responsabilidad a lo largo de las delegaciones y de las relaciones con los proveedores?
3. Datos e infraestructura	¿De qué registros, modelos, interfaces, servicios en la nube, mecanismos de interoperabilidad y arquitectura de seguridad depende la función?
4. Decisión y prestación del servicio	¿Cómo se ejerce la función en el momento de la decisión: mediante algoritmos, automatización o una estructura de discrecionalidad?
5. Rendición de cuentas y supervisión	¿Alcanzan los motivos, la auditoría, la reclamación, el recurso y el control jurisdiccional a los registros generados por la capa de decisión?
6. Resiliencia y continuidad	¿Qué ocurre con la función durante una interrupción del servicio, la retirada de un proveedor, un ataque, una crisis o una transición?

Cuadro I.3. La Arquitectura de gobernanza de seis capas.

I.8.3.1 Las capas son analíticamente distintas, pero institucionalmente interdependientes. Un defecto en una capa suele aflorar en otra: una responsabilidad no trazable (capa 2) aparece cuando se pone a prueba la rendición de cuentas (capa 5); una dependencia no examinada (capa 3) se convierte en una crisis de continuidad en el momento de la renovación (capa 6). La arquitectura es un mapa causal, no una séptima Puerta ni una lista de comprobación paralela.

I.8.4 Infraestructura constitucional

I.8.4.1 Infraestructura constitucional designa los sistemas digitales (sistemas de identidad, registros, mecanismos en la nube, capas de interoperabilidad) que han pasado a formar parte de los cimientos institucionales mediante los cuales las personas ejercen sus derechos y los organismos públicos ejercen funciones constitucionales, de modo que su fallo interrumpe la vida constitucional en lugar de causar un mero inconveniente operativo. Una infraestructura es constitucionalmente crítica cuando su fallo o la pérdida de control sobre ella impediría el ejercicio de derechos esenciales o el funcionamiento lícito de los poderes públicos.

I.8.5 Responsabilidad pública indelegable

I.8.5.1 Una autoridad pública puede delegar una tarea sin delegar la obligación de responder que esta lleva aparejada: la obligación de responder no puede traspasarse junto con la propia tarea. La externalización técnica no puede dejar a una persona afectada sin una institución que responda ni sin una vía utilizable de corrección. «El proveedor es responsable» no es un sustituto lícito de la obligación de responder de la institución.

BORRADOR

Parte II — Método: evaluación de impacto de Derecho público digital

II.1 Naturaleza del método

II.1.1 La Norma establece lo que debe seguir siendo cierto; la DPLIA es el método de referencia de la Norma para comprobar si lo es en una función pública determinada. La DPLIA no sustituye a las evaluaciones especializadas de carácter jurídico, técnico, de riesgos o de derechos cuando estas sigan siendo legalmente obligatorias. Lee conjuntamente sus resultados, como pruebas, a la luz del Núcleo normativo.

II.1.2 El método debe poder llegar a una conclusión favorable cuando las pruebas la sustenten. Su valor reside en la calidad de los motivos, las decisiones y las salvaguardias, no en el número de constataciones desfavorables ni en el volumen de documentación generado.

II.1.3 Las Puertas son constataciones, no puntuaciones. No se calcula ninguna puntuación global, y la legalidad no puede acreditarse sumando valoraciones favorables de las capacidades ni ponderando un diseño ilícito frente a la eficiencia esperada.

II.2 Los seis pasos

II.2.1 La DPLIA se desarrolla en seis pasos. La numeración de los pasos organiza el trabajo; no permite dar por superada definitivamente una Puerta antes de que se hayan contrastado las pruebas de las que depende. Las pruebas obtenidas en un paso posterior pueden modificar cualquier constatación anterior, y un cambio sustancial puede devolver la evaluación al paso 1. Las primeras constataciones son provisionales cuando dependen de pruebas obtenidas más tarde; la Decisión institucional exige que se concilien.

Paso	Denominación	Tareas	Resultado en el Expediente
1	Ámbito	Abrir el Expediente en el momento de la concepción de la política, la contratación pública, la renovación, un cambio sustancial o un incidente; identificar al responsable designado, el resultado previsto y el punto de decisión; aplicar el Test de ámbito funcional; fijar el nivel de revisión (III.3).	Conclusión del examen preliminar; responsable designado; delimitación; nivel de revisión; desencadenante de reconsideración.
2	Mapa de la función	Delimitar la función y definir sus dependencias; situarla en las seis capas; aplicar el Test del actor privado; identificar a las personas afectadas; incorporar al índice las pruebas especializadas importadas.	Mapa de la función; índice de dependencias y de pruebas; análisis de las personas afectadas.
3	Seis Puertas	Examinar la función a la luz de cada Puerta y valorar las diez capacidades, consignando para cada constatación la fuente de las pruebas y la confianza en ellas.	Constataciones de las Puertas con sus subconstataciones; valoraciones de las capacidades.

BORRADOR

Paso	Denominación	Tareas	Resultado en el Expediente
4	Síntesis causal	Leer conjuntamente, como cadenas causales, las constataciones relativas a las Puertas, las capacidades y las capas; exponer por separado el riesgo, la confianza en las pruebas y la integridad de la aplicación.	Síntesis causal; riesgos residuales; opiniones discrepantes.
5	Decisión institucional	Adoptar una decisión motivada en una de las ocho categorías, con condiciones, responsables designados, plazos y consecuencias.	Decisión firmada; registro de condiciones; declaración de constataciones.
6	Revisión del ciclo de vida	Hacer el seguimiento del funcionamiento, la notificación y la reparación; reevaluar según el calendario o ante un cambio sustancial; gestionar la transición o la salida.	Calendario de revisión; registro de desencadenantes; constataciones actualizadas.

Cuadro II.1. Los seis pasos de la DPLIA.

Paso 1 — Ámbito

II.2.2 La evaluación se inicia cuando una función se concibe, es objeto de contratación pública, se renueva, experimenta un cambio sustancial o se ve implicada en un incidente. La institución responsable abre el Expediente, designa al responsable que ha de rendir cuentas y consigna el resultado público previsto y la decisión a la que servirá de base la evaluación. Aplica el Test de ámbito funcional (I.8.1) una sola vez, antes de evaluar Puerta alguna; el test no es en sí mismo una Puerta.

II.2.3 Para la función que se considere fuera del ámbito se extiende un acta motivada del examen preliminar, en la que se indican el responsable designado y un desencadenante de reconsideración. Las obligaciones jurídicas y administrativas ordinarias siguen siendo aplicables. Cuando la función está incluida en el ámbito, la institución fija el nivel de revisión con arreglo al apartado III.3 y consigna los motivos.

Paso 2 — Mapa de la función

II.2.4 El Mapa de la función establece la delimitación y las dependencias de esta: los actores, los datos, los sistemas, los proveedores, las vías de recurso y las soluciones de respaldo en que se apoya. Sitúa la función en las seis capas (I.8.3), aplica el Test del actor privado (I.8.2) a cada participante privado de importancia sustancial e identifica a las personas afectadas, sus vulnerabilidades y los intereses en juego.

II.2.5 Las pruebas especializadas (una evaluación de impacto relativa a la protección de datos, una evaluación de impacto relativa a los derechos fundamentales, un ensayo de seguridad) se incorporan al índice por remisión, con indicación de su fuente, versión, depositario, alcance jurídico y estado de verificación. Un informe especializado finalizado es una prueba que ha de apreciarse, no una respuesta concluyente sobre todas las cuestiones de su ámbito material. La pregunta pertinente es qué acredita respecto de esta función y qué queda sin resolver en las interfaces.

Paso 3 — Las Seis Puertas

II.2.6 Las Seis Puertas de Derecho público («Seis Puertas») traducen en constataciones expresas los requisitos jurídicos y constitucionales aplicables a la función. Cada Puerta enuncia una pregunta rectora, las materias

BORRADOR

que comprende y una regla de bloqueo. Una evaluación completa aborda cada una de las Seis Puertas; toda subpregunta que se considere inaplicable requiere que se consigne el motivo.

Puerta	Pregunta rectora	Comprende	Regla de bloqueo
1. Habilitación legal	¿Cuenta la institución, para esta función, con una competencia jurídica específica y un fin público legítimo?	Competencia material y territorial; especificidad de la habilitación; finalidad pública y población afectada; limitación de la finalidad; coherencia entre la regla incorporada al código y la regla jurídica.	La función no debe seguir adelante sin una base jurídica identificable, vigente y suficientemente específica para su finalidad y para la población afectada.
2. Diseño justificado respecto de los derechos	¿Es el diseño necesario, proporcionado, no discriminatorio y accesible, habida cuenta de las alternativas disponibles?	Pruebas del problema y alternativas; medios menos intrusivos; beneficios, cargas y reversibilidad; efectos sobre colectivos y efectos distributivos; accesibilidad; vulnerabilidad.	Un diseño no debe seguir adelante cuando un medio menos intrusivo alcance el mismo fin, ni cuando no se hayan evaluado los efectos sobre colectivos en una función de nivel de revisión 2 o 3. La presentación de informes no puede subsanar una discriminación ilícita ni una injerencia desproporcionada.
3. Responsabilidad pública	¿Hay una única institución pública, con un responsable de la decisión designado nominalmente, identificable y obligada a responder de la función?	Reparto lícito de la responsabilidad entre actores públicos, privados y distribuidos; acuerdos de delegación, contratación pública y uso de datos; vías de escalado.	La función debe contar con un responsable público de la decisión designado nominalmente antes de que se asuma compromiso alguno de contratación pública.
4. Control operativo	¿Puede la institución gobernar de forma lícita y efectiva los datos, el código, los proveedores, los cambios y las intervenciones que configuran sustancialmente la función?	Acceso lícito a los datos y corrección de estos; control contractual de las dependencias sustanciales; control de cambios, control de versiones, acceso a los archivos de registro y ensayos independientes; capacidad de auditar, corregir, restringir y reorientar.	En las funciones con incidencia significativa en los derechos, la imposibilidad de auditar un efecto sustancial, de intervenir en él o de corregirlo debe bloquear el despliegue hasta que se demuestre el control. Una promesa contractual de la que nunca se ha hecho uso no basta por sí sola.

Puerta	Pregunta rectora	Comprende	Regla de bloqueo
5. Pruebas, revisión y vías de recurso	¿Pueden la institución y una persona afectada reconstruir, comprender, impugnar y corregir un resultado o un fallo significativos?	Pruebas administrativas y técnicas; motivos inteligibles; revisión humana o institucional real; preparación para las reclamaciones, los recursos, la intervención de la defensoría del pueblo y del regulador y el control jurisdiccional; corrección de los errores individuales y sistémicos, incluida la propagación de la corrección.	En las funciones con incidencia significativa en los derechos, la falta de pruebas suficientes, de una posibilidad real de impugnación o de una corrección efectiva debe bloquear el despliegue ordinario. Una descripción publicada o una presencia humana nominal no acreditan la existencia de vías de recurso.
6. Continuidad y salida	¿Puede la institución seguir cumpliendo sus deberes jurídicos en caso de interrupción del servicio, ataque, fallo del proveedor, cambio, renovación o terminación, y salir sin abandonar los derechos, las pruebas ni el servicio?	Continuidad y solución de respaldo no digital sometidas a prueba; mando de incidentes y degradación segura; portabilidad, cambio de proveedor y asistencia a la transición; conservación de las pruebas, de los procedimientos pendientes y de las correcciones durante toda la transición.	La continuidad y la salida deben someterse a prueba antes de que una decisión de renovación o de resolución del contrato sea ineludible, y no después de que la dependencia se haya vuelto irreversible.

Cuadro II.2. Las Seis Puertas de Derecho público

II.2.7 La Puerta 4 no es una puntuación genérica de ciberseguridad ni decide si una persona afectada dispone de un recurso efectivo; esa es la pregunta de la Puerta 5. La Puerta 1 acredita una habilitación que ninguna capacidad técnica puede aportar.

Paso 4 — Síntesis causal

II.2.8 El cumplimiento del Derecho aplicable no puede acreditarse examinando de forma aislada el algoritmo o el componente técnico. La síntesis causal lee conjuntamente, como cadenas, las constataciones relativas a las Puertas, las capacidades y las capas, y plantea, respecto de cada constatación sustancial, las preguntas siguientes: a) cuál es la condición iniciadora; b) a través de qué capa se propaga; c) qué salvaguardia está llamada a interrumpir la propagación y si esa salvaguardia se ha aplicado realmente o solo se ha documentado; y d) qué riesgo residual subsiste una vez que se tiene en cuenta el efecto real, y no el nominal, de la salvaguardia. Una evaluación favorable de cada componente por separado no puede sustituir a este análisis de su funcionamiento combinado.

II.2.9 Se consignan por separado tres juicios probatorios, que nunca se fusionan:

- **Riesgo**: perjuicio potencial (gravedad, probabilidad, magnitud, duración, vulnerabilidad, reversibilidad y propagación).

- **Confianza en las pruebas**: el apoyo con que cuenta una constatación. Es alta cuando las pruebas actuales están verificadas y debidamente corroboradas; moderada cuando el acceso o los ensayos son limitados; baja cuando las pruebas faltan, se dan por supuestas o están sustancialmente controvertidas.
- **Integridad de la aplicación**: si las salvaguardias están asignadas, dotadas de recursos, sometidas a seguimiento y son exigibles en la práctica.

II.2.10 Una probabilidad estimada baja no puede suplir la falta de pruebas de la habilitación legal o de las vías de recurso. Un derecho contractual no demuestra que exista una dotación de personal adecuada ni que se haga un uso efectivo de él.

Paso 5 — Decisión institucional

II.2.11 La institución responsable adopta y consigna un juicio motivado de Derecho público en una de ocho categorías.

Categoría de decisión	Cuándo se aplica	Desencadenante habitual
Proceder	Todas las Puertas reciben la constatación «Superada» o «No procede»; las capacidades están demostradas con una confianza alta en las pruebas.	No se ha detectado ninguna carencia de capacidad.
Proceder con sujeción a condiciones exigibles	Las Puertas reciben la constatación «Superada» o «Condicional»; una o varias salvaguardias son débiles pero subsanables, con un responsable designado nominalmente y un plazo.	Un derecho de auditoría que existe pero no se ha puesto a prueba.
Realizar un piloto en condiciones controladas	Una aplicación novedosa cuyas pruebas siguen siendo prospectivas.	La capacidad existe en el diseño, pero carece de historial operativo.
Rediseñar y volver a presentar	Una Puerta resulta «No superada», pero la función sigue siendo lícita en principio si se rediseña.	No se han garantizado derechos de acceso a los datos ni de auditoría.
Suspender	El fallo de una capacidad expone de forma continuada los derechos mientras avanza el rediseño.	Riesgo de perjuicio actual.
Abandonar	La función no puede ejercerse lícitamente con ningún diseño viable.	Puerta «No superada» de forma irremediable.
Solicitar una habilitación legal adicional	El diseño de la función es sólido, pero esta carece de una base jurídica suficiente.	Puerta 1 «No superada» por motivos ajenos al control operativo.
Remitir para decisión independiente	La confianza en las pruebas es demasiado baja para que el evaluador pueda llegar a una conclusión.	Pruebas controladas por el proveedor o inaccesibles.

Cuadro II.3. Las ocho categorías de decisión institucional.

II.2.12 Toda decisión consigna sus motivos, las opiniones discrepantes que haya, las salvaguardias, las condiciones, los responsables designados nominalmente, los plazos y la consecuencia que se produce automáticamente si una condición no se cumple en su plazo. Una condición sin responsable designado y

sin plazo no es una condición. «Continuar el seguimiento» o «pendiente de seguimiento» no es una condición suficiente.

II.2.13 Las condiciones pueden regir la mejora durante el funcionamiento lícito, pero los requisitos previos deben verificarse antes de que comience la actividad que depende de ellos. Una constatación «Condicional» no autoriza el despliegue ordinario completo cuando no se cumple un requisito bloqueante.

II.2.14 Un piloto requiere una base jurídica ya existente, participantes protegidos, un alcance limitado y un mecanismo de parada. No puede servir de excepción a una prohibición ni sustituir a una habilitación legal.

II.2.15 La institución que rinde cuentas firma la decisión, indica quién verifica las condiciones y consigna la próxima revisión. El visto bueno del proveedor no puede sustituir a la decisión pública. Las pruebas de un perjuicio actual exigen una actuación protectora rápida y conforme a Derecho, incluso mientras se completa una evaluación más exhaustiva.

Paso 6 — Revisión del ciclo de vida

II.2.16 La evaluación no termina con la autorización ni con el despliegue. Todo cambio sustancial en el Derecho, la finalidad, los datos, los modelos, la configuración del sistema, los proveedores, la infraestructura, el riesgo o la capacidad institucional reabre las Puertas pertinentes. Una función aprobada como piloto no debe ampliar la población a la que se aplica, su finalidad, sus datos ni su alcance institucional sin una reevaluación de la que quede constancia: no hay ampliación tácita. Una decisión solo sigue siendo válida dentro del alcance y las condiciones evaluados; las condiciones incumplidas dan lugar a la consecuencia especificada en la decisión, incluidas la restricción o la suspensión cuando esté justificado.

II.2.17 En cada revisión, la institución confirma que:

- se llevan y se mantienen al día un calendario de reevaluación y un registro de desencadenantes;
- toda constatación «Condicional» tiene un responsable designado, un plazo, un método de verificación y una consecuencia;
- la continuidad y la salida se han sometido a prueba antes de que una decisión de renovación o de resolución del contrato sea ineludible;
- la revisión posterior al despliegue ha examinado los incidentes, la deriva, las reclamaciones, las correcciones y los efectos desiguales.

II.2.18 La planificación de la salida comienza durante el diseño y la contratación pública, aunque su ejecución se consigna en el paso 6. La transición o la terminación preservan las obligaciones de servicio, las pruebas, las pretensiones pendientes y la rendición de cuentas.

II.3 Constataciones de las Puertas y valoraciones de las capacidades

II.3.1 Constataciones de las Puertas. Cada Puerta recibe una sola constatación motivada:

Constatación	Significado
Superada	Quedan demostradas una habilitación y unas salvaguardias suficientes.

BORRADOR

Constatación	Significado
Condicional	El requisito puede cumplirse mediante una condición exigible y sujeta a plazo, antes del despliegue controlado o durante este. La condición tiene un responsable designado, un plazo, un método de verificación y una consecuencia en caso de incumplimiento.
No superada	El mecanismo no puede seguir adelante lícitamente sin rediseño, habilitación adicional o abandono.
Indeterminada	La confianza en las pruebas es demasiado baja para llegar a una conclusión responsable; se requieren más pruebas o una decisión independiente.
No procede	No procede aplicar la Puerta a la función tal como se ha delimitado, por los motivos que se consignan.

Cuadro II.4. Las cinco constataciones de las Puertas.

II.3.2 Cada constatación indica si sus pruebas son directas, importadas de una evaluación especializada o inferidas. «Parcial» no es una constatación de Puerta.

II.3.3 La falta de una habilitación adecuada, de una institución que rinda cuentas, de pruebas esenciales para la revisión o de vías de recurso reales bloquea el despliegue ordinario con incidencia significativa en los derechos. Un uso prohibido o ilícitamente discriminatorio no puede justificarse mediante ponderación. Una constatación «Indeterminada» relativa a un requisito no compensable, debida a la falta de pruebas y no a pruebas desfavorables, tiene para el despliegue la misma consecuencia que una constatación «No superada» hasta que se obtengan pruebas suficientes. Del mismo modo, los defectos críticos de continuidad o de salida bloquean un mecanismo cuyo fallo impediría cumplir obligaciones jurídicas.

II.3.4 Valoraciones de las capacidades. Cada una de las diez capacidades se valora con «Sí», «Parcial» o «No». Para cada capacidad, el evaluador distingue tres preguntas, ya que una respuesta afirmativa a las dos primeras es compatible con una respuesta negativa a la tercera: a) ¿dispone la institución de la potestad o del título jurídico (una habilitación legal, una cláusula contractual de auditoría, una facultad de invalidación documentada)?; b) ¿dispone de la capacidad práctica y de los recursos para ejercerlos (personal formado, acceso técnico, tiempo institucional)?; y c) ¿se ha demostrado la capacidad en condiciones realistas? Los ensayos pueden ser simulados o basarse en escenarios preparados cuando un ensayo en condiciones reales pondría en peligro los derechos o la continuidad del servicio.

II.3.5 Una afirmación del proveedor sin pruebas propias de la institución limita la valoración a «Parcial» como máximo. Un contrato que promete la portabilidad de los datos no demuestra, sin más, la capacidad de Salir; una política que permite la invalidación humana no demuestra la capacidad de Intervenir si los empleados públicos facultados para ejercerla carecen del tiempo, la información o la autoridad necesarios para hacerlo; un registro público de transparencia no demuestra la capacidad de Explicar con el grado de especificidad que exige una impugnación individual; un derecho de auditoría solo se valora con «Sí» cuando se ha ejercido, y no cuando meramente se ostenta.

II.3.6 Niveles de prueba. Las pruebas de una salvaguardia se clasifican en los niveles «Documentado» (la salvaguardia existe sobre el papel), «Operativo» (se ha aplicado al menos una vez) o «Probado» (se ha sometido a prueba en condiciones realistas). El nivel de prueba mínimo exigido depende del nivel de revisión (III.3).

BORRADOR

II.4 Vínculos indicativos entre las capacidades y las Puertas

II.4.1 Toda evaluación explica qué valoraciones de las capacidades sustentan o debilitan cada constatación de Puerta. Los vínculos que figuran a continuación son indicativos y se solapan; no agrupan las capacidades ni sustituyen a los ámbitos de prueba.

Puerta	Capacidades que suelen aportar pruebas
1. Habilitación legal	Ninguna puede aportar la habilitación legal; Comprender y Documentar acreditan la coherencia entre la regla incorporada al código y la regla jurídica.
2. Diseño justificado respecto de los derechos	Comprender, Dirigir, Documentar.
3. Responsabilidad pública	Dirigir, Documentar.
4. Control operativo	Dirigir, Auditar, Corregir, Intervenir.
5. Pruebas, revisión y vías de recurso	Documentar, Auditar, Explicar, Corregir, Conservar las pruebas.
6. Continuidad y salida	Intervenir, Conservar las pruebas, Continuar, Salir.

Cuadro II.5. Vínculos probatorios indicativos.

II.5 El ciclo de vida del sistema

II.5.1 Los seis pasos de la DPLIA son distintos de las seis fases del ciclo de vida del sistema al que se aplica la DPLIA: 1) concepción estratégica; 2) diseño y contratación pública; 3) desarrollo y despliegue; 4) gobernanza operativa; 5) revisión y adaptación; y 6) terminación o transición. La DPLIA puede aplicarse, de forma completa o con la profundidad que exija el nivel de revisión, en cualquier fase. Los modos de uso del apartado III.1 se corresponden con estas fases.

BORRADOR

Parte III — Aplicación

III.1 Seis modos de uso

III.1.1 La Norma y la DPLIA se utilizan en seis modos relacionados entre sí. Los cuatro primeros son usos ordinarios dentro del ciclo de vida; los otros dos extienden la Norma a los acontecimientos excepcionales y al análisis a escala sistémica. En todos los modos, el Núcleo normativo aporta el parámetro de referencia y la DPLIA aporta el método con el que se examinan las deficiencias, las incertidumbres, las interacciones causales, las salvaguardias necesarias y las consecuencias institucionales.

Modo	Qué comprueba
1. Evaluación prospectiva	Antes del diseño, la contratación pública o la autorización legislativa: si la función mediada digitalmente que se propone puede siquiera construirse de manera lícita.
2. Revisión del diseño y del desarrollo	Durante el diseño y la construcción: si la arquitectura que va tomando forma satisface las exigencias de las Puertas antes de que los compromisos resulten difíciles de revertir.
3. Evaluación previa al despliegue	Antes de la aprobación, la autorización o la puesta en funcionamiento: si la función tal como se ha construido, y no tal como se propuso inicialmente, cumple la Norma.
4. Revisión operativa y del ciclo de vida	Durante el funcionamiento ordinario: si la función sigue cumpliendo la Norma y si un cambio sustancial exige una reevaluación.
5. Revisión por incidente, fallo, reclamación, litigio o controversia	En respuesta a un acontecimiento concreto: qué Puerta o capa deja este al descubierto y qué corrección exige.
6. Revisión sistémica, comparada, legislativa o institucional	Entre varias funciones u ordenamientos jurídicos, o en todo un sector: patrones que la evaluación de una sola función no permite ver.

Cuadro III.1. Los seis modos de uso.

III.1.2 Cada uso requiere una consecuencia decisoria identificada y una revisión continua. La evaluación de un sistema propuesto puede conducir a su rediseño o a que no se despliegue; la evaluación de una función existente puede exigir medidas de protección inmediatas, junto con una subsanación a más largo plazo. La revisión a lo largo del ciclo de vida (paso 6) es lo que hace operativo cada modo: una revisión que no cambia nada en el Expediente no ha producido una decisión institucional.

III.2 El Expediente de la Función Pública Digital

III.2.1 Para cada evaluación se lleva un único Expediente de la Función Pública Digital, que es el Expediente de referencia. El Expediente es la memoria institucional y la columna vertebral probatoria de la evaluación, no un anexo facultativo. Constituye un expediente decisorio coherente, no un almacén de documentos: vincula las pruebas especializadas por remisión, con indicación de su fuente, versión, depositario y estado

de verificación, en lugar de duplicar los contratos, conjuntos de datos o archivos de registro subyacentes. Es un expediente administrativo oficial y se conserva como tal.

III.2.2 El Expediente se organiza en seis secciones:

Sección del Expediente	Contenido esencial
1. Examen preliminar y nivel de revisión	Función, responsable designado, desencadenante, constataciones sobre el ámbito, nivel de revisión y sus motivos, delimitación, fecha de revisión.
2. Función y base jurídica	Mandato, finalidad, itinerario de decisión, dependencias, descripción de referencia del sistema; institución responsable y decisor que rinde cuentas; sistemas, proveedores y actores privados.
3. Gobernanza y personas afectadas	Mapa de las seis capas; Test del actor privado; reparto de responsabilidades; personas afectadas, intereses y vulnerabilidades; participación.
4. Puertas y síntesis	Constataciones y subconstataciones de las Puertas, con la fuente de las pruebas; riesgo, confianza en las pruebas e integridad de la aplicación; alternativas; síntesis causal; opiniones discrepantes.
5. Capacidades y decisión	Valoraciones de las diez capacidades, con sus niveles de prueba; salvaguardias; la Decisión institucional; condiciones, responsables designados, plazos y consecuencias; mecanismos de seguimiento, reparación, continuidad y salida.
6. Rendición pública de cuentas y ciclo de vida	Declaración de constataciones; resumen público; respuestas a la consulta; inscripción en el registro; vías de notificación y de impugnación; fechas de revisión, desencadenantes, incidentes, modificaciones y decisiones posteriores.

Cuadro III.2. Las seis secciones del Expediente de la Función Pública Digital.

III.2.3 Los pliegos de la contratación deberían exigir, como condiciones previas a la adjudicación del contrato, los derechos en materia de auditoría, pruebas, control de cambios y salida que las Puertas 3, 4 y 6 comprueban. Un derecho invocado por primera vez después de la firma prueba que existe una laguna en el Expediente; no la subsana.

III.3 Niveles de revisión

III.3.1 La evaluación se realiza en uno de tres niveles de revisión. El nivel de revisión determina quién evalúa, cuántas pruebas se exigen y qué independencia debe tener la revisión. Es un juicio de proporcionalidad que se fija en el paso 1 y se reconsidera cada vez que la función cambia sustancialmente; no sustituye a las constataciones de fondo que arrojan las Puertas.

	Nivel 1 — Autoevaluación	Nivel 2 — Evaluación revisada	Nivel 3 — Evaluación independiente
Quién evalúa	La institución responsable.	La institución responsable, con el visto bueno de un revisor designado nominalmente e independiente de la función evaluada.	Un tercero independiente de la institución responsable.

	Nivel 1 — Autoevaluación	Nivel 2 — Evaluación revisada	Nivel 3 — Evaluación independiente
Funciones indicativas	Significación de Derecho público limitada; apoyo reversible; sin automatización con incidencia significativa en los derechos.	Efecto sustancial en los derechos, los servicios o la confianza pública; irreversibilidad moderada.	Significación constitucional o irreversibilidad elevadas; alta dependencia de actores privados; colectivos vulnerables a gran escala; constataciones bloqueantes o pruebas controvertidas.
Expediente mínimo	Expediente conciso; responsable designado nominalmente; pruebas pertinentes; seguimiento proporcionado. En las Puertas puede consignarse la constatación «Superada» o «No procede» con pruebas mínimas, siempre que se indiquen los motivos.	Expediente completo; análisis íntegro de las Seis Puertas; resumen público; anexos especializados que la función haga necesarios.	Índice completo de las pruebas; participación de las personas afectadas; autorización de alto nivel.
Nivel de prueba mínimo	Documentado.	Operativo para cada salvaguardia sustancial.	Probado en el caso de las capacidades esenciales para la legalidad, las vías de recurso, la continuidad y la salida.
Resultado	Declaración de constataciones respecto de la Norma.	Declaración de constataciones respecto de la Norma.	Declaración de constataciones respecto de la Norma.

Cuadro III.3. Los tres niveles de revisión.

III.3.2 Elección del nivel. El nivel depende del impacto de la función, la vulnerabilidad de las personas afectadas, la escala, la reversibilidad, la dependencia de actores privados, la novedad y la asimetría probatoria. Etiquetas como justicia, identidad o protección social no determinan por sí solas el nivel: deben analizarse la función, sus consecuencias y sus dependencias.

III.3.3 Funciones constitucionalmente críticas. La función que gestiona una infraestructura constitucionalmente crítica (I.8.4) se evalúa en el nivel 3 y exige, además, ensayos reforzados de continuidad y de salida, ejercicios de incidentes, una revisión independiente periódica, su inscripción en el registro público y una responsabilidad de alto nivel respecto de la continuidad de las obligaciones públicas esenciales.

III.3.4 Contexto de aseguramiento. Las condiciones propias de los donantes, de las situaciones transfronterizas o de emergencia, de los ámbitos sensibles para la seguridad o de un sector determinado pueden añadir requisitos. Nunca rebajan el nivel de revisión ni reducen la profundidad de la evaluación de fondo. Una misma función no queda sujeta a un nivel de exigencia de Derecho público inferior por el hecho de que la evaluación se encargue con fines de financiación.

III.3.5 Fuera del ámbito. A la función que no supera el Test de ámbito funcional no se le asigna ningún nivel de revisión. Para ella se extiende el acta del examen preliminar descrita en el apartado II.2.3.

III.4 Declaración de constataciones

III.4.1 En todos los niveles de revisión, el resultado de una evaluación es una declaración de constataciones respecto de la Norma. En ella se indican: la función y la institución responsable; el nivel de revisión y la identidad e independencia del evaluador o del revisor; el alcance, los criterios y las pruebas en que se basa, así como la fecha en que se verificaron las pruebas; la constatación correspondiente a cada Puerta; las valoraciones de las diez capacidades y sus niveles de prueba; la confianza en las pruebas; la Decisión institucional adoptada por la institución responsable, cuando se haya adoptado; y la fecha de la próxima revisión.

III.4.2 Una declaración de constataciones no es un certificado, una marca de conformidad, una declaración de legalidad ni una declaración de que un sistema es conforme. Sus constataciones sirven de apoyo a la decisión de la institución competente y no la sustituyen. El hecho de haber completado una evaluación nunca crea una presunción de legalidad. La declaración solo es válida para el alcance, la versión y la fecha que en ella constan; la Norma no reconoce ninguna declaración basada en una evaluación que nunca se haya consignado en un Expediente actualizado.

III.5 Formas de adopción y efectos jurídicos

III.5.1 Una autoridad competente puede dar efecto a la Norma en forma de obligación legal; de instrucción ministerial o administrativa; de estándar aplicable al servicio público o a la administración de justicia; de requisito de contratación pública; de método de un regulador; de parámetro de referencia de una defensoría del pueblo o de un órgano de auditoría; de salvaguardia de un donante; o de política voluntaria. Sus efectos jurídicos dependen del instrumento de adopción.

III.5.2 El instrumento de adopción debería identificar el órgano que adopta la Norma y su competencia, la versión de la Norma adoptada, las funciones comprendidas y las consecuencias internas del incumplimiento. Distingue las obligaciones jurídicas existentes de los compromisos adicionales asumidos como política institucional.

III.5.3 Como mínimo, el instrumento de adopción debería disponer que:

- toda función pública mediada digitalmente, propuesta o sustancialmente modificada, se someta a un examen preliminar antes de la contratación pública, del despliegue o de cualquier compromiso de diseño irreversible;
- la autoridad pública responsable se designe nominalmente y no pueda transferir por contrato la responsabilidad última de Derecho público;
- las funciones de nivel de revisión 3 y las funciones constitucionalmente críticas sean objeto de una evaluación independiente;
- las constataciones de las Puertas se mantengan separadas de las puntuaciones de riesgo y de los beneficios;
- las evaluaciones especializadas se incorporen por remisión y se concilien en una única conclusión de conjunto;
- la institución mantenga las diez capacidades conservadas de forma proporcionada al impacto;
- se faciliten resúmenes públicos y motivos individuales, a reserva de las excepciones lícitas;

BORRADOR

- el seguimiento, la reevaluación, la respuesta a incidentes y la salida sean elementos obligatorios del ciclo de vida;
- el Expediente de la Función Pública Digital sea un expediente administrativo oficial y se conserve como tal.

III.5.4 La contratación pública debería garantizar los mecanismos de auditoría, documentación, control de cambios, intervención, continuidad y salida que exigen las capacidades. Las instituciones de menor tamaño pueden recurrir a conocimientos especializados compartidos o acumular cometidos, siempre que se declaren los conflictos de intereses y se preserve un examen crítico independiente. Una institución debería documentar cómo financiará el personal, la revisión, la participación y los ensayos, en lugar de asumir obligaciones que no tiene capacidad para cumplir.

III.5.5 La institución que adopte la Norma debería llevar un registro público en el que consten, para cada función evaluada, la institución responsable, la fecha de la evaluación, la versión de la Norma aplicada, el nivel de revisión, la decisión, la próxima revisión y una vía de impugnación accesible. Una estructura de publicación en dos niveles puede proteger el material sensible sin dejar de servir a la rendición de cuentas; toda restricción de la divulgación exige un fundamento lícito y motivado, así como un acceso adecuado para los revisores independientes competentes.

III.5.6 La DPLIA debería integrarse en la gobernanza existente, en lugar de encomendarse a una oficina de ética aislada. La labor de coordinación puede situarse en un ministerio de justicia, en los servicios de la presidencia del gobierno, en un servicio digital gubernamental, en una entidad fiscalizadora superior o en una unidad interministerial de aseguramiento; la responsabilidad operativa sigue correspondiendo a la autoridad que ejerce la función.

III.6 Participación y transparencia

III.6.1 La participación comienza antes de que se cierren las opciones importantes. El Expediente indica a quién se oyó, qué experiencias siguen sin estar representadas, qué cambió a raíz de ello y por qué se descartaron las alternativas. Los resúmenes públicos favorecen el conocimiento público; los motivos específicos de cada caso y unos cauces de reclamación utilizables sustentan las vías de recurso. La transparencia opera en tres niveles (registro, sistema y caso), y una inscripción en el nivel del registro no satisface por sí sola las exigencias propias del nivel del caso en materia de motivación ni de vías de recurso.

III.7 Relación con otros instrumentos

III.7.1 Un organismo público puede cumplir por separado cada una de las obligaciones sectoriales mientras queda sin evaluar la función de conjunto sobre la que todas ellas inciden a la vez. La Norma está concebida para colmar esa laguna, no para competir con los instrumentos que le aportan pruebas. Utilícese junto con ellos del modo siguiente.

BORRADOR

Instrumento	Pruebas que aporta	Qué añade la Norma
Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y HUDERIA	Contexto, participación, efectos en los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, y su mitigación a lo largo del ciclo de vida de la IA.	La capa de la legalidad constitucional y del control institucional: constataciones de Puerta específicas de cada ordenamiento jurídico, capacidades conservadas y decisión institucional sujeta a rendición de cuentas, también respecto de los componentes que no son de IA.
Evaluación de impacto relativa a los derechos fundamentales (FRIA) del Reglamento de IA de la UE (art. 27)	Colectivos que puedan verse afectados, riesgos de perjuicio específicos, medidas de supervisión humana, acuerdos de gobernanza interna y mecanismos de reclamación, dentro de su ámbito de aplicación legal.	Responsabilidades y dependencias en toda la función pública de que se trate. La Norma no sustituye a la FRIA.
Requisitos del Reglamento de IA de la UE aplicables a los sistemas de IA de alto riesgo	Pruebas relativas a los requisitos técnicos y organizativos propios del sistema de IA.	Evaluación de la función pública de conjunto, y no del sistema considerado aisladamente.
Evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD) del RGPD (art. 35)	Fines del tratamiento, necesidad, riesgos, garantías y revisión.	Autoridad institucional, dependencias ajenas al tratamiento, vías de recurso en su conjunto, continuidad y salida.
ISO/IEC 42001	Pruebas de la gobernanza de la IA en la organización.	Ambas normas responden a preguntas distintas. La certificación 42001 aporta pruebas pertinentes, pero no acredita la licitud.
Gestión de riesgos de ciberseguridad con arreglo a la Directiva SRI 2 (NIS 2)	Resiliencia de los sistemas de redes y de información.	Legalidad, derechos y rendición de cuentas de la función que los sistemas sustentan.
Evaluación con arreglo al Reglamento sobre la Europa Interoperable	Efectos jurídicos, organizativos, semánticos y técnicos en la interoperabilidad transfronteriza.	Si una persona afectada puede ejercer un derecho en condiciones de igualdad una vez que los sistemas intercambian datos; responsabilidad de conjunto y continuidad.
Directiva de Canadá sobre la toma de decisiones automatizada y AIA	Niveles de impacto, asesoramiento jurídico, ensayos, revisión y recurso.	Pruebas referidas a toda la función cuando la mediación digital va más allá del ámbito institucional o de sistemas de la Directiva.
NIST AI RMF	Pruebas y prácticas voluntarias de gestión de riesgos de la IA.	Obligaciones de Derecho público aplicables y sus consecuencias para la decisión institucional.

Cuadro III.4. Relación con otros instrumentos.

III.7.2 Los instrumentos existentes ya favorecen la integración: una única EIPD puede abordar una serie de operaciones de tratamiento similares, y la evaluación de impacto relativa a los derechos fundamentales del Reglamento de IA prevé expresamente su complementariedad con la EIPD.

III.7.3 El enfoque amplio de HUDERIA, centrado en los derechos y en el Estado de Derecho, es una fuente sustantiva de análisis compatible, y su carácter no vinculante no resta valor a su metodología. La AIA de Canadá ya incorpora la revisión a lo largo del ciclo de vida del sistema. La DPLIA se sirve de esos trabajos en lugar de reivindicar el análisis del ciclo de vida como una aportación exclusiva.

BORRADOR

Parte IV — Custodia y aplicación mediante Derecho indicativo

IV.1 Custodio y denominación

IV.1.1 La custodia de la Norma corresponde al Institute for Digital Society and Future Public Law («el Instituto»), con arreglo al Reglamento del Instituto. Hasta el respaldo descrito en el apartado IV.1.2, la Norma se designa como «El poder sobre el código: Norma de Derecho Público Digital del Instituto», con la mención «borrador para consulta» hasta su adopción.

IV.1.2 La Norma solo puede designarse como Norma de la EPLO o Norma provisional de la EPLO, o como respaldada por la EPLO, una vez que el Comité Ejecutivo de la EPLO la haya respaldado con arreglo al Reglamento sobre las Normas de la EPLO. El respaldo no modifica el texto de la Norma.

IV.2 Consulta, adopción y modificación

IV.2.1 La adopción y la modificación se rigen por el artículo IV, apartado 3, letra f), del Reglamento del Instituto, en virtud del cual el Consejo Científico adopta las normas y metodologías del Instituto a propuesta del Director, y por la Decisión del Consejo Científico sobre el procedimiento de elaboración y adopción de las normas del Instituto; se aplica asimismo el Reglamento sobre las Normas de la EPLO. Con arreglo a esas disposiciones:

- toda nueva versión se somete a una consulta pública de al menos sesenta (60) días, y cualquier otra modificación sustantiva a una consulta pública de al menos treinta (30) días, y toda observación recibe una respuesta publicada;
- el Consejo Científico adopta la Norma, así como toda modificación de esta, a propuesta del Director y sin la participación de los miembros que tengan un interés en ella, incluidos sus autores;
- cada versión adoptada lleva un número de versión y una fecha y se inscribe en un registro público que mantiene el Instituto.

IV.2.2 Cada modificación se publica junto con sus motivos y una relación de los requisitos modificados. En ella se indican sus efectos sobre las evaluaciones ya concluidas o en curso, así como cualquier régimen transitorio. Las declaraciones de constataciones indican la versión de la Norma aplicada.

IV.2.3 El custodio publica sus responsabilidades, sus procedimientos de participación, sus reglas sobre conflictos de intereses y el historial de versiones. La custodia de la Norma incluye a instituciones públicas, especialistas jurídicos y técnicos, comunidades afectadas e investigadores independientes.

IV.3 Herramientas de Derecho indicativo para la aplicación de la Norma

IV.3.1 La Norma se aplica mediante herramientas de Derecho indicativo: principios rectores; cláusulas tipo y disposiciones normativas tipo; opiniones consultivas del Instituto; solicitudes de observaciones; comentarios y notas interpretativas; guías de formación y de práctica; y declaraciones de interoperabilidad con instrumentos de organizaciones intergubernamentales.

BORRADOR

IV.4 Evaluación, auditoría y validación del cumplimiento

IV.4.1 Las evaluaciones, auditorías y validaciones del cumplimiento que realiza el Instituto, o que se realizan por cuenta de este, se basan en un alcance acordado, unos criterios identificados y unas pruebas verificables. El Instituto emite sus constataciones en forma de declaraciones respecto de la Norma (III.4). Estas sirven de apoyo a la decisión de la institución competente, pero no la sustituyen.

IV.4.2 Toda atestación pública de resultados por iniciativa propia del Instituto requiere una decisión separada del Comité Ejecutivo de la EPLO.

IV.5 Efectos jurídicos y estatuto público

IV.5.1 La Norma no es jurídicamente vinculante, salvo que una autoridad competente le dé efecto mediante un instrumento propio (III.5). Ni la Norma ni ninguna declaración de constataciones confieren potestad jurídica, crean una presunción de legalidad ni atribuyen al Instituto o a ningún evaluador un estatuto público reservado.

IV.6 Certificación de personas

IV.6.1 Cuando se cree un organismo de certificación de la competencia de las personas, la certificación operará tras una barrera de imparcialidad entre la formación, la evaluación y la certificación, establecida en la decisión por la que se cree dicho organismo.

BORRADOR