

Resumen Ejecutivo

Por una aplicación efectiva del artículo 27 del Reglamento de IA:

Reforzando la participación activa en las Evaluaciones de Impacto en Derechos Fundamentales (EIDFs) y garantizando mecanismos eficaces de transparencia y supervisión

Introducción

A partir de agosto de 2026, el artículo 27 del Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE (RIA) exigirá que determinados implementadores (responsables de despliegue) de sistemas de IA de alto riesgo –organismos públicos, prestadores de servicios públicos y entidades financieras o aseguradoras que utilicen IA para evaluar la solvencia, calificación crediticia o valorar riesgos y fijar precios en algunos seguros– realicen Evaluaciones de Impacto en Derechos Fundamentales (EIDFs).

Aunque esta obligación podría representar un avance hacia una gobernanza de la IA basada en derechos, su diseño actual corre el riesgo de quedarse corto: **alcance limitado, garantías procedimentales mínimas, ausencia de requisitos vinculantes para la participación pública y obligaciones de transparencia poco exigentes**. Sin una implementación sólida, las EIDFs pueden convertirse en un mero trámite burocrático, sin lograr prevenir la discriminación, la exclusión o los daños a las personas más afectadas por decisiones automatizadas.

Este informe defiende que los **EIDFs deben llevarse a cabo de forma significativa, deben ser participativos, transparentes y efectivamente controlados**, para lo cual ofrece recomendaciones prácticas.

Estructura y metodología del informe

Este informe analiza el contexto normativo del artículo 27 del RIA a nivel europeo y español y lo complementa con marcos como el RGPD, la normativa de protección del consumidor y proyectos legislativos en curso. A partir de ahí, explora el estado actual de las evaluaciones de impacto en IA y en otros sectores, como la cooperación al desarrollo y la protección ambiental, para extraer buenas prácticas y oportunidades de mejora aplicables a las EIDFs, especialmente en la administración pública y el sector financiero.

También se analizan enfoques de participación desde el diseño participativo, la justicia del diseño y la transdisciplinariedad, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas algorítmica, ilustrando barreras y desafíos para la supervisión efectiva del artículo 27.

El estudio combina análisis documental con entrevistas a diez personas expertas en gobernanza de IA, derechos fundamentales, procesos participativos y periodismo de investigación.

¿Por qué son importantes las EIDFs para una gobernanza de la IA basada en los derechos?

Los sistemas de IA ya están integrados en decisiones que afectan a la vivienda, la asistencia social, el crédito, los seguros y la seguridad pública. Sistemas mal diseñados u opacos ya han causado graves perjuicios. Dos ejemplos:

- **RisCanvi (Cataluña):** Un algoritmo de predicción de reincidencia en prisiones sobreestimó el riesgo y ocultó su uso a las personas evaluadas, socavando la confianza y el derecho al debido proceso.
- **SyRI (Países Bajos):** Un sistema de detección de fraude en la asistencia social utilizó variables que actuaban como proxies étnicos, afectando de forma desproporcionada a personas migrantes y con bajos ingresos. Fue declarado incompatible con el derecho a la privacidad.

Estos casos demuestran que la **identificación temprana de riesgos, la participación pública y una fuerte transparencia** no son opcionales: son esenciales para prevenir violaciones de derechos fundamentales.

¿Qué hace que una EIDF se lleve a cabo de forma significativa?

Una EIDF robusta debe ir más allá de plantillas y listas de verificación. Debe:

- **Incluir a los grupos afectados, titulares de derechos y personas expertas** desde el inicio, permitiéndoles influir en las decisiones e incluso frenar la implantación si es necesario.
- **Evaluar la necesidad, la proporcionalidad y las alternativas**, incluida la posibilidad de no utilizar IA en absoluto.
- **Ser transparente**, publicando hallazgos sustantivos y planes de mitigación que permitan el escrutinio público y regulatorio.
- **Facilitar la supervisión y la rendición de cuentas** mediante mecanismos de denuncia, evaluaciones independientes y control efectivo por parte de las autoridades nacionales.

Rendición de cuentas y evaluaciones de impacto en la práctica

Los mecanismos de rendición de cuentas en materia de IA –como principios, requisitos de transparencia y auditorías– solo funcionan si van acompañados de obligaciones claras y seguimiento institucional. Las evaluaciones de impacto, especialmente si son ex ante y participativas, son esenciales para prevenir daños antes de que ocurran.

Sin embargo, en la práctica, estas evaluaciones suelen permanecer internas y opacas:

- Las Evaluaciones de Impacto en Protección de Datos Personales (DPIAs) del RGPD suelen ser mínimas, sin divulgación pública ni participación.
- Las evaluaciones de riesgos exigidas por la DSA a grandes plataformas muestran métricas vagas y escasa implicación de la sociedad civil.

Esto subraya la importancia de **aplicar estándares claros y exigibles** para las EIDFs conforme al artículo 27 del RIA.

Modelos de referencia de los que aprender

Modelo	Fortalezas	Debilidades
FRAIA (Países bajos)	Proceso guiado, aportaciones multidisciplinares, fuerte cultura de reflexión	Requiere facilitación para evitar una aplicación superficial
APDCAT (Cataluña)	Enfoque contextual, adaptado al RIA	No incluye directrices específicas sobre participación pública
HUDERIA (Consejo de Europa)	Participación de partes interesadas, jerarquía de mitigación, opción de detener uso	Aún está desarrollando herramientas de participación
Borrador “FRIA fit for the AI Act” (led ECNL) ¹	Adaptado al RIA, desarrollado por expertos técnicos, jurídicos y sociales. Exige grupo multidisciplinar y justificación documentada de todas las decisiones sobre riesgos y mitigación	

(1) Organizaciones involucradas en la redacción y aportación de insumos incluyen a destacadas académicas, expertas en derechos fundamentales, organismos de igualdad y expertas técnicas, tales como: Algorithm Watch, Amnesty International, Avaaz, CDT Europe, Civil Liberties Union for Europe, Danish Institute for Human Rights, European Centre for Not for Profit law, Equinet, European Network of Human Rights Institutions, etc.

La IA en el sector bancario y financiero: un caso de alto riesgo

Según el RIA, los sistemas de IA destinados a evaluar la solvencia, realizar calificación crediticia o establecer riesgos y precios en seguros (por ejemplo, de salud y vida) son usos de alto riesgo que requieren EIDFs.

Principales preocupaciones desde la perspectiva de la protección de las personas consumidoras:

- **Exclusión financiera:** la IA puede penalizar a quienes tienen historiales de datos escasos o no tradicionales.
- **Discriminación:** los modelos de precios pueden usar proxies de etnia, idioma o ubicación.
- **Falta de transparencia:** muchas personas afectadas no reciben explicaciones ni cuentan con mecanismos de reparación.

A pesar de la existencia de marcos voluntarios (como los Principios Rectores de la ONU), las instituciones financieras obtienen puntuaciones bajas en transparencia y gestión del riesgo con enfoque en derechos (World Benchmarking Alliance, 2025). Las EIDFs deben cubrir este vacío de rendición de cuentas.



Buenas prácticas para llevar a cabo EIDFs de forma significativa

A partir de modelos existentes y casos analizados, el informe recomienda:

- **Equipos multidisciplinares** con experiencia jurídica, técnica y social.
- **Participación temprana y continuada** de los grupos afectados y la sociedad civil.
- **Documentación clara del proceso**, análisis de riesgos y planes de mitigación.
- **Publicación de resultados** que permita la supervisión externa.
- **Mecanismos independientes de supervisión y denuncia** para garantizar el cumplimiento.

Oportunidades de mejora en la implementación de las EIDFs

El análisis comparado de modelos de evaluación –como FRAIA (Países Bajos) y el modelo de APDCAT (Cataluña)– pone de manifiesto importantes oportunidades de mejora. Los estudios piloto desarrollados bajo condiciones óptimas, con procesos guiados y facilitación experta, demuestran el valor de un enfoque reflexivo, interdisciplinar y participativo. No obstante, experiencias menos supervisadas, como algunas evaluaciones de impacto en protección de datos (DPIAs) o los informes de riesgo publicados por grandes plataformas en cumplimiento del DSA, revelan carencias recurrentes:

- Las EIDFs se perciben como mera burocracia, lo que lleva a enfoques minimalistas, con cuestionarios cerrados y sin reflexión crítica.
- Falta de comprensión sobre los derechos fundamentales y sobre cómo evaluarlos o mitigarlos.
- Tendencia a limitar el alcance del análisis de impactos, especialmente en el sector privado.
- Desconocimiento de la responsabilidad compartida entre proveedores y responsables del despliegue de IA para anticipar impactos negativos.
- Evaluaciones de impacto que no alcanzan un estándar mínimo de calidad ni en el proceso ni en los resultados.
- Falta de criterios medibles de daño, metodologías claras y planes de mitigación eficaces.
- Escasa o nula participación de los grupos afectados en los procesos de deliberación.

A pesar de las diferencias entre sectores público y privado, existe un consenso emergente en los ejercicios piloto: **una EIDF debe ser un proceso reflexivo y participativo, no una lista de verificación formal.**

Para lograrlo, es crucial proporcionar recursos, orientación e infraestructura que acompañen a los responsables del despliegue de sistema de IA en su implementación.

Participación y transparencia: pilares fundamentales para EIDFs relevantes

Para este informe, la participación significativa en las EIDFs debe ir más allá de una consulta simbólica y actuar como un verdadero mecanismo para decidir si se despliegan o no sistemas de IA de alto riesgo y cómo hacerlo. Esto requiere trasladar poder hacia las comunidades afectadas y garantizar que puedan influir –y, cuando sea necesario, detener– los despliegues. Tres dimensiones son clave:

- ▶ **La naturaleza de la autoridad:** el nivel de poder de decisión otorgado, incluyendo la posibilidad de rechazar un sistema.
- ▶ **La composición de la autoridad:** asegurar la representación de las comunidades afectadas, personas expertas en derechos fundamentales y organizaciones de defensa de derechos.
- ▶ **El momento de la autoridad:** en qué fase del proceso se produce la participación, idealmente desde las etapas más tempranas de diseño o contratación.

Para que la participación sea efectiva, debe generar un **impacto visible** y basarse en un **proceso confiable**. Las personas participantes deben ver cómo sus aportaciones han influido en los resultados, incluso si su poder formal de decisión es limitado. Esta visibilidad ayuda a prevenir la fatiga de participación y refuerza la legitimidad. **La transparencia sobre el proceso**, la influencia real que tienen los participantes y otros intereses implicados es esencial para fomentar la confianza y garantizar la rendición de cuentas.

El informe describe cinco niveles de participación pública– **informar, consultar, involucrar, colaborar, empoderar**– y fomenta el uso de métodos deliberativos (como paneles ciudadanos o consejos asesores).

Más allá del método, una participación “significativa” implica que las aportaciones del público tengan un impacto real en las decisiones tomadas. Esto incluye la existencia de mecanismos que permitan rechazar ciertos usos de la IA o de sistemas concretos de IA.

Asimismo, el informe aboga por una mayor transparencia mediante:

- **Publicación íntegra de las EIDFs** siempre que sea posible.
- **Registros nacionales** de algoritmos que complementen la base de datos de la UE.
- **Derechos de acceso reforzados** para los organismos de supervisión.
- **Protección para periodistas y alertadores (whistleblowers).**

Conclusiones y recomendaciones claves:

Para que las EIDFs cumplan su propósito –prevenir vulneraciones de derechos fundamentales–, es imprescindible al menos:

- Que el proceso vaya más allá de plantillas estandarizadas, incorporando análisis cualitativos y reflexivos.
- Identificar de forma rigurosa a todos los grupos afectados.
- Incluir a los afectados y/o sus representantes como participantes activos con capacidad de influir en las decisiones.
- Evaluar la necesidad y proporcionalidad del sistema, considerando alternativas no automatizadas y estableciendo líneas rojas claras.

- Estar preparados para detener el despliegue si los riesgos son inaceptables.
- Establecer mecanismos claros de supervisión y evaluación externa.
- Definir responsabilidades precisas de las autoridades competentes (AVMs, Autoridades de Derechos Fundamentales) y asegurar su independencia.
- Crear canales eficaces de denuncia para la sociedad civil, grupos de derechos y ciudadanía.
- Garantizar el acceso público a información suficiente sobre los resultados de las EIDFs.

En tal sentido, alcanzar el objetivo de una aplicación efectiva de las EIDFs requiere estrategias de implementación tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, que:

1. Fomenten la participación en el proceso: Incluir a todas las partes afectadas con capacidad real de influir en los resultados de la EIDF.

2. Aseguren supervisión, cumplimiento y rendición de cuentas: Fomentar la transparencia de sus resultados, dotar de poder a autoridades independientes, permitir impugnaciones y definir responsabilidades claras.

3. Proporcionen apoyo e incentivos suficientes para la realización de EIDFs relevantes, por ejemplo, a través de la asignación de recursos, el desarrollo de capacidades y promoviendo las buenas prácticas que consideren las EIDFs como herramientas centrales de rendición de cuentas, no como simples trámites burocráticos.

¿Por qué leer el informe completo?

La implementación efectiva del artículo 27 del RIA será determinante para que las EIDFs se conviertan en una herramienta transformadora de una gobernanza algorítmica basada en derechos y no en una oportunidad perdida. Este informe ofrece modelos prácticos, análisis sectoriales y recomendaciones para ayudar a reguladores, entidades desplegadas y sociedad civil a lograr lo primero.

Para quienes están comprometidos con garantizar que la IA respete los derechos fundamentales, el informe completo ofrece un análisis detallado, estudios de caso y una hoja de ruta para la acción. Su mensaje es claro: unas EIDFs participativas, transparentes y exigibles no son opcionales, son esenciales para proteger los derechos fundamentales en la era de la IA.

Sobre este documento

Este documento se basa en el informe *"Towards a meaningful implementation of Article 27 under the AI Act: A call for active and impactful participation in Fundamental Rights Impact Assessments (FRIAs) & effective transparency mechanisms for their oversight and enforcement"*, elaborado por **Mayra Russo Botero** and **Kristen M. Scott** (autoras), con coordinación y edición de la [Federación de Consumidores y Usuarios CECU](#).

Accede al [informe completo aquí](#).

Este documento se ha desarrollado en colaboración con [IA Ciudadana](#) y busca contribuir al trabajo colectivo de la coalición.

Con el apoyo de:

European
Artificial Intelligence
& Society Fund



Federación de Consumidores y Usuarios CECU

C/ Gran Vía, 69, 1ª planta, oficina 103 (Madrid)

