



Centro de
Estudios Europeos
Luis Ortega Álvarez

*Centro de excelencia
Jean Monnet*

 **UCLM**
Universidad
Castilla-La Mancha



Cofinanciado por
la Unión Europea

Contratación pública electrónica e IA en el Derecho de la Unión Europea

José Antonio Moreno Molina. ORCID: [0000-0001-5504-6880](https://orcid.org/0000-0001-5504-6880)

6/2025

Serie EU Law

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union.

Contratación pública electrónica e IA en el Derecho de la Unión Europea.

Autor:

José Antonio Moreno Molina, Universidad de Castilla- La Mancha

Cita sugerida: Moreno Molina, J.A. (2025). “Contratación pública electrónica e IA en el Derecho de la Unión Europea”, 6/25 Preprints Series in EU Law, Centre for European Studies “Luis Ortega Álvarez”- Jean Monnet Centre of Excellence, 2025.

Cita alternativa: Martín Delgado, Muñoz de Morales, Alonso Garcia (Dirs), *Inteligencia Artificial y Contratación Pública: propuestas para una buena regulación*, Iustel, Madrid, 2025.

RESUMEN: El trabajo analiza el marco regulatorio en el Derecho de la Unión Europea sobre el uso de medios electrónicos en la contratación pública y sus problemas de implantación, destacando la importancia de que se unifiquen los datos de la contratación pública y haya una estrategia común sobre los mismos. Se comenta también el Reglamento (UE) 2024/1689 en materia de inteligencia artificial y los importantes retos que plantea para la contratación pública, entre los que destaca la imprescindible profesionalización de los gestores de la contratación, tanto en el sector público como en el sector privado.

ABSTRACT: The paper analyzes the regulatory framework in European Union law on the use of electronic means in public procurement and its implementation problems, highlighting the importance of unifying public procurement data and having a common strategy on them. Regulation (EU) 2024/1689 on artificial intelligence and the important challenges it poses for public procurement are also discussed, including the essential professionalization of procurement managers, both in the public and private sectors.

PALABRAS CLAVE: contratación pública electrónica; datos; profesionalización

KEY WORDS: electronic public procurement; data; professionalization

SUMARIO: 1. El marco general: incumplimiento de los objetivos principales de la cuarta generación de directivas de la Unión Europea sobre contratación pública. 2. Contratación pública electrónica y sus problemas de consolidación. 3. Inteligencia artificial y contratación pública. 4. Importancia de la profesionalización para el proceso de digitalización de la contratación pública. Bibliografía.

1. El marco general: incumplimiento de los objetivos principales de la cuarta generación de directivas de la Unión Europea sobre contratación pública

Reflexionar sobre el uso de IA en la contratación pública exige partir de la regulación general de esta materia a nivel europeo. Conocer dónde nos encontramos es la única manera posible de determinar las carencias que hemos de resolver y de concretar hacia dónde debemos ir en un contexto de disrupción tecnológica como el presente.

El Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) 28/2023 sobre contratación pública en la UE: “La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021”, aprobado el 25 de octubre de 2023¹, llega a unas

¹ Disponible en <https://www.eca.europa.eu/>, consultado el 7 de abril de 2024.

conclusiones muy críticas con el vigente Derecho y la gestión contractual pública en la Unión Europea y señala de forma contundente que: “la reforma de 2014 todavía no ha dado lugar a mejoras significativas en el modo en que los poderes adjudicadores llevan a cabo su contratación pública” (pág. 57).

La cuarta generación de Directivas de la Unión Europea sobre contratación pública está integrada por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, conocida como Directiva clásica; la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; y la Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública².

La aprobación de estas normas se enmarca en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador³ y con ellas se pretendía revisar y modernizar la legislación vigente sobre contratación pública, con dos grandes objetivos: incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad/precio, a través de la simplificación y flexibilización de las normas sobre contratación pública, lo que facilitaría también la participación de las PYME y de los licitadores transfronterizos; y permitir que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles⁴.

Como su principal aportación, estas directivas han impulsado el uso estratégico de la contratación pública y la consecución a través de la misma de objetivos sociales y ambientales y la promoción de la innovación⁵ y el nuevo escenario de la normativa contractual y los relevantes principios que deben respetarse en todos los contratos públicos, han sido destacados por la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de enero de 2020⁶, con referencia expresa a la necesidad de respetar los requisitos sociales y ambientales por parte de todas las Administraciones y entidades públicas.

La regulación de la Unión Europea se alinea con la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible⁷, que plantea los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), entre los cuales el objetivo nº 12, de carácter transversal, propone garantizar modalidades de consumo y

² GIMENO FELIÚ, J.M. (2013), págs. 39-106.

³ Documento de la Comisión COM 2010, 2020.

⁴ GIMENO FELIÚ, J.M. (2014), págs. 39 y ss. y GALLEGO CÓRCOLES, I. (2024), págs. 79 a 189.

⁵ GIMENO FELIÚ, J.M. (2023), págs. 17 y ss.

⁶ Asunto C-395/18, EU:C:2020:58.

⁷ Resolución de Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1).

producción sostenibles⁸. Quiere así fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales⁹.

Ahora bien, la contratación pública estratégica no está hoy plenamente implantada en la Unión Europea. El Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 28/2023 sobre contratación pública en la UE advierte sobre ello y pide reflexionar “sobre si los objetivos políticos estratégicos deberán alcanzarse mediante requisitos estratégicos para los procedimientos de contratación pública, o una mayor regulación de las especificaciones relativas a las obras, bienes y servicios”.

En España, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 (ENCP)¹⁰ considera que “la inseguridad jurídica derivada de interpretaciones diversas y contradictorias, sobre la vinculación al objeto del contrato de los criterios utilizados para su adjudicación dificultan la tarea de los órganos de contratación de integrar en el clausulado de sus contratos requisitos o criterios que contemplen aspectos sociales y medioambientales” (p. 53).

El recientemente publicado Informe Especial de Supervisión relativo a la Contratación Estratégica en 2023 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON)¹¹, advierte en sus conclusiones que en el 83,95% de los contratos analizados no se incluye ninguna condición de admisión de carácter social, medioambiental o de innovación; por lo que se refiere a los criterios de adjudicación, dicho porcentaje de ausencia de uso es de un 66,42%; en relación con la obligación derivada de la LCSP en materia de inclusión de criterios de carácter social, medioambiental, de innovación u otro orden, como CEE, el Informe detecta un grado de incumplimiento del 6,20%. También advierte el Informe el reducido uso de los criterios de carácter innovador.

También señala la OIRESCON la dificultad e inseguridad jurídica que los gestores encuentran al incluir estos aspectos en el PCAP, motivada en parte “por la falta de homogeneidad en la interpretación de su correcta utilización y su vinculación con el objeto del contrato, en especial por parte de los Tribunales administrativos competentes en la resolución del recurso especial en materia de contratación. Es por ello por lo que sería aconsejable una actuación dirigida a homogeneizar los criterios y ayudar en la implementación real de la contratación estratégica con indicadores claros a poner en práctica. En tal sentido, se recuerda lo dispuesto en la DA 23^a de la

⁸ Puede verse GIMENO FELIÚ, J.M. (2021).

⁹ Una de las metas a alcanzar al respecto es “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (meta 12.7).

¹⁰ La ENCP está publicada en el portal de la Plataforma de Contratación del Sector Público: <https://contrataciondelestado.es>, consultada el 29 de enero de 2025.

¹¹ Se puede consultar en el enlace <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2023.pdf>, visto el 4 de febrero de 2025.

LCSP, relativa a la coordinación entre los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, que acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento”.

Por otra parte, el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 28/2023 destaca el número elevado de adjudicaciones directas en varios Estados; que la proporción de procedimientos con una única oferta casi se ha duplicado en los últimos diez años: más del 40 % de las adjudicaciones se produjeron en procedimientos con una única oferta y el número de licitadores por procedimiento se redujo casi a la mitad; el bajo porcentaje que supone la contratación directa transfronteriza (alrededor del 5 % del total de las adjudicaciones de contratos); y cómo no se realiza un seguimiento de los precios de las obras, bienes y servicios adquiridos mediante contratos públicos.

Advierte asimismo que los objetivos clave de la reforma de las Directivas de 2014¹² todavía no se han cumplido, ya que la administración de la contratación no se ha hecho más fácil (señala el informe que la duración media de los procedimientos de contratación pública ha aumentado en un 50 % desde 2011¹³).

En general, el TCE concluye que el nivel de competencia en los contratos públicos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los últimos diez años en el mercado único de la UE y que falta concienciación sobre la competencia como requisito previo para lograr la mejor relación calidad-precio en la contratación pública.

En su respuesta al Informe Especial del TCE 28/2023, de conformidad con el artículo 259 del Reglamento Financiero¹⁴, la Comisión reconoce que algunos de los factores que influyen en la competencia en el mercado de la contratación pública y en la eficiencia del gasto público son difíciles de evaluar, ya que la contratación pública es muy heterogénea al contar con unos 250.000 poderes adjudicadores en la Unión Europea, cuyas políticas de contratación pública dependen de una variada serie de factores estructurales relacionados con el sector, el objeto del contrato o el tipo de adquisición.

Por otra parte, el Comité Europeo de las Regiones de la Unión Europea también ha llamado la atención sobre la complejidad de las actuales normas de contratación pública y la tendencia de la sobrerregulación en muchos Estados miembros¹⁵ que aumenta “la probabilidad de errores y el

¹² Sobre las medidas de simplificación puede verse MEDINA ARNÁIZ, T. (2024), págs. 2006-2063.

¹³ De acuerdo con el apartado 50 del informe del TCE, “el período total de decisión hasta la adjudicación del contrato, sin incluir los recursos contra las decisiones de adjudicación ha aumentado, pasando de 62,5 días en 2011 a 96,4 días en 2021”.

¹⁴ El documento de respuestas de la Comisión Europea a las observaciones del TCE está publicado junto con el informe especial.

¹⁵ TEJEDOR BIELSA, J.C. (2018).

consiguiente riesgo de acciones judiciales, lo que, a su vez, conduce a estrategias de contratación demasiado reacias al riesgo entre muchos entes locales y regionales”¹⁶.

A todo ello han de añadirse dos extremos adicionales. De un lado, el profesor PERNAS GARCÍA ha advertido del “tsunami” regulatorio desplegado por el Pacto Verde Europeo y el Plan de Economía Circular de la UE¹⁷; de otro, la regulación de los fondos de recuperación europeos NGEU también ha tenido un impacto muy significativo¹⁸.

2. Contratación pública electrónica y sus problemas de consolidación

La Directiva 2014/24 recogió como una de sus novedades más importantes frente a la debilidad en contratación electrónica de su antecedente, la Directiva 2004/18, la obligación para todos los Estados y Administraciones de la Unión Europea de utilizar los medios electrónicos desde la entrada en vigor de la misma, que se produjo el 18 de abril de 2016, antes de la entrada en vigor de la LCSP 9/2017¹⁹.

Las obligaciones que impone la LCSP relacionadas con la implantación de la contratación pública electrónica²⁰ se recogen de forma deficiente en la estructura de la norma, que le dedica como regulación principal las disposiciones adicionales 15, 16 y 17 y no un libro o título propio. GIMENO FELIÚ (2020, pp. 313 y ss.) subraya en este sentido las debilidades del diseño legal de la contratación pública electrónica y MARTÍN DELGADO (2018, págs. 74 y 76) ha destacado que el uso de los medios electrónicos no ha sido una prioridad para la LCSP y, más allá de ello, que la innovación ni siquiera se encuentra entre las finalidades que la norma persigue, pese a que como señala el citado autor el uso de los medios electrónicos es eficaz y sólo tiene sentido si se lleva a cabo en clave de innovación.

El ya citado Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: “Corrupción en la contratación pública y su impacto en el mercado interior”, concluye que el mercado europeo de la contratación pública debería haberse digitalizado hace años (apartado 1.10, p. 2)²¹.

La ENCP 2023-2026 advierte que “las dificultades en la implantación de la administración electrónica han retrasado la generalización de la contratación electrónica tal y como estaba previsto legalmente” (pág. 44) y plantea actuaciones dirigidas a la implementación de la

¹⁶ Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el Semestre Europeo de 2019 y con vistas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2020 (2020/C 39/02).

¹⁷ PERNAS GARCÍA, J. (2023).

¹⁸ VELASCO CABALLERO, F. (2021), págs. 35 y ss.

¹⁹ Puede verse SANCHEZ GARCÍA, A. (2022).

²⁰ GARCIA MARTÍN, L. (2024), págs. 147 y ss.

²¹ Sobre los retos de futuro y el papel de la contratación pública en la estrategia de inteligencia artificial puede verse MIRANZO DÍAZ, J. (2023), capítulo 3.

estrategia de generalización del uso de la contratación electrónica y de la Estrategia común de datos (págs. 45 y ss.).

El informe del Foro multilateral de expertos sobre contratación electrónica sobre aspectos normativos e interpretación para asesorar a las principales partes interesadas europeas en el proceso de adopción de la contratación pública electrónica de 2016 ya advirtió de las divergencias normativas en varios ámbitos jurídicos y de los distintos enfoques nacionales al respecto que podrían afectar al desarrollo de un espacio común en el que encontrar soluciones adecuadas²².

El Informe Anual 2024 de Supervisión de la OIReScon destaca entre sus recomendaciones la importancia de que se orienten las actuaciones de todos los agentes implicados en la unificación de los datos de la contratación pública en una única fuente de datos, que permita a los órganos de contratación remitir de una sola vez a los órganos de control interno y externo la información y documentación que requieren las normas sobre publicidad y transparencia, así como las relativas a la rendición de cuentas. Además, una única fuente de datos permitirá hacer más accesible la información al ciudadano.

La OIReScon reitera, como ha hecho en sus informes anteriores²³, la necesidad de articular mecanismos de verificación y validación de la información publicada para garantizar una mínima calidad del dato que se ofrece por las plataformas de contratación del Sector Público.

En este sentido, el informe del TCE 28/2023 insta a la Comisión a colmar las lagunas que existen en los datos de contratación pública. Para ello resulta clave mejorar la fiabilidad y la exhaustividad de los datos del TED, principalmente fomentando el uso de campos de entrada y de controles incorporados en la introducción de datos; recabar datos de seguimiento pertinentes adicionales a partir de fuentes complementarias, tales como el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública, para alimentar los indicadores de seguimiento y utilizar este Espacio Europeo para supervisar la calidad de los datos facilitados mediante formularios electrónicos y publicados en el TED.

La Comunicación de la Comisión “Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsa la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones” (2023/C 98 I/01), plantea el aprovechamiento del poder de los datos disponibles en toda la Unión Europea gracias al Espacio de Datos sobre Contratación Pública,

²² La versión íntegra del Informe se encuentra disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2084>, consultado el 13 de abril de 2024.

²³ Pueden verse las conclusiones del Informe Anual de Supervisión del año 2022 de la OIReScon, que recoge el resumen ejecutivo elaborado por la propia Oficina (disponible en <https://www.hacienda.gob.es/ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>, consultada el 3 de enero de 2025).

uno de los primeros espacios comunes de datos de la UE en un ámbito específico que surge de la Estrategia Europea de Datos (COM 2020, 66 final)²⁴.

Como destaca la Comisión, este espacio de datos revolucionará el acceso a los datos sobre contratación pública y su utilización al crear una plataforma a escala de la UE para acceder por primera vez a datos sobre contratación pública que por ahora se encuentran dispersos a nivel nacional, regional y de la Unión²⁵; y al mejorar considerablemente la calidad, disponibilidad y exhaustividad de los datos mediante una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros y la introducción de los nuevos formularios electrónicos, que permitirán a los compradores públicos proporcionar información de manera más estructurada.

Además, esta riqueza de datos se combinará con un conjunto de herramientas de análisis que incluirá tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, por ejemplo, en forma de aprendizaje automático y procesamiento del lenguaje natural.

En el ordenamiento nacional, la Ley 14/2022, de 8 de julio, modificó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las PYME en la contratación pública. Ante la escasez de datos de participación de las PYME en la contratación pública, el objetivo de la reforma es hacer pública la información estadística referida a las PYME.

3.- Inteligencia artificial y contratación pública

El Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (conocido como el Reglamento de Inteligencia Artificial), que con carácter general será aplicable a partir del 2 de agosto de 2026, establece en su artículo 1 que su objetivo Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial (IA) centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión así como prestar apoyo a la innovación.

²⁴ VALERO TORRIJOS, J. (2018), págs. 48 y ss.

²⁵ VALERO TORRIJOS, J. (2022), págs. 35-42 y (2021), págs. 201-214.

De esta forma, el Reglamento recoge normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión; prohibiciones de determinadas prácticas de IA; requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores de dichos sistemas; normas armonizadas de transparencia aplicables a determinados sistemas de IA; normas armonizadas para la introducción en el mercado de modelos de IA de uso general; normas sobre el seguimiento del mercado, la vigilancia del mercado, la gobernanza y la garantía del cumplimiento; y medidas en apoyo de la innovación, prestando especial atención a las pymes, incluidas las empresas emergentes²⁶.

Mediante la mejora de la predicción, la optimización de las operaciones y de la asignación de los recursos y la personalización de la prestación de servicios, la IA puede facilitar la consecución de resultados positivos desde el punto de vista social y medioambiental, así como proporcionar ventajas competitivas esenciales a las empresas y la economía europea. Esto es especialmente necesario en sectores de gran impacto como el cambio climático, el medio ambiente y la salud, el sector público, las finanzas, la movilidad, los asuntos internos y la agricultura. No obstante, los mismos elementos y técnicas que potencian los beneficios socioeconómicos de la IA también pueden dar lugar a nuevos riesgos o consecuencias negativas para personas concretas o la sociedad en su conjunto. Por ello, la UE pretende con la Ley de IA garantizar que los europeos puedan aprovechar nuevas tecnologías que se desarrollen y funcionen de acuerdo con los valores, los derechos fundamentales y los principios de la UE así como en el marco del Programa de Políticas de la Década Digital para 2030²⁷.

También puede destacarse el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho²⁸, que con un planteamiento similar a la Ley de IA de la UE propone un enfoque común para garantizar que los sistemas de IA sean compatibles con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, impulsando la innovación, la confianza y la transparencia a lo largo de la cadena de valor de los sistemas y el contenido generado por la IA, con la posibilidad de introducir prohibiciones para los sistemas de IA considerados una clara amenaza para los derechos fundamentales.

La contratación pública es uno de los ámbitos del Derecho público²⁹ llamados a una mayor aplicación de la IA³⁰, que ya ha empezado a desarrollarse sobre la base de la obligación de publicación de la información contenida en los perfiles de contratante y en la Plataforma de Contratación del Sector Público en formatos abiertos y reutilizables (artículos 63 y 347.8 LCSP

²⁶ Puede verse PONCE SOLÉ, J. (2024).

²⁷ Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022.

²⁸ El Convenio Marco fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de mayo de 2024 (<https://www.coe.int>, consultada el 13 de febrero de 2025) y fue firmado por la Comisión de la UE el 5 de septiembre de 2024 (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/>, consultada el 13 de febrero de 2025).

²⁹ Puede verse GARCÍA SALAS, F.J. (2015).

³⁰ VALERO TORRIJOS, J. (2020) y CAMPOS ACUÑA, C. (2022).

2017); y en el que resulta imprescindible exigir una reserva de humanidad³¹ y el respeto de los derechos y garantías de los ciudadanos³².

En este sentido, la propia LCSP contempla en muchos de sus preceptos actuaciones de cargos y empleados públicos cuyas responsabilidades no se pueden automatizar, como tampoco la adopción de decisiones asociada a esa responsabilidad³³.

Pueden destacarse su aplicabilidad para garantizar la integridad y la buena administración³⁴, por ejemplo a través de los métodos de detección de las prácticas anticompetitivas por parte de las autoridades de la competencia como la Red de Competencia Europea³⁵.

El Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE no regula la tecnología en sí, sino las aplicaciones de alto riesgo de inteligencia artificial. En este contexto, el Gobierno de España, con la colaboración de la Comisión Europea, ha puesto en marcha el primer entorno controlado de pruebas para comprobar la forma de implementar los requisitos aplicables a los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo de la propuesta de reglamento europeo de inteligencia artificial con el ánimo de obtener, como resultado de esta experiencia, unas guías basadas en la evidencia y la experimentación que faciliten a las entidades, especialmente las pequeñas y medianas empresas, y a la sociedad en general, el alineamiento con la propuesta del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial.

Se ha aprobado así el Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

Este entorno controlado de pruebas posibilita la cooperación entre los usuarios y los proveedores de inteligencia artificial, validando desde ambos aspectos la implementación de los requisitos tanto de sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo, así como de los sistemas de propósito general y modelos fundacionales con respecto al cumplimiento de los requisitos de la futura normativa europea.

El objeto del entorno, como destaca la exposición de motivos del RD 817/2023, es estudiar la operatividad de los requisitos establecidos en la propuesta de Reglamento europeo, la realización de una autoevaluación de cumplimiento de los mismos y la evaluación del plan posterior a la

³¹ PONCE SOLÉ, J. (2019) y ESTELLA DE NORIEGA, A. (2025).

³² TORREBLANCA GÓMEZ-HERAS (2024).

³³ ALMONACID, V. (2025).

³⁴ MIRANZO DÍAZ, J. (2023), págs. 105-142; y (2022), págs. 5-18.

³⁵ <https://competition-policy.ec.europa.eu>, consultada el 11 de enero de 2025.

Véase GARCÍA RODRÍGUEZ (2022).

comercialización de los sistemas de inteligencia artificial de las entidades participantes. Esta iniciativa se espera que dé lugar al desarrollo de un informe conteniendo buenas prácticas y conclusiones obtenidas, así como a unas guías técnicas de ejecución y supervisión basadas en la evidencia y la experimentación. Esta documentación podrá ponerse a disposición de la Comisión Europea para el desarrollo de guías europeas, y a disposición de los organismos de normalización como aportación para el proceso de estandarización, así como a disposición de la sociedad en su conjunto.

La iniciativa forma parte de la estrategia española de transformación digital, Agenda de España Digital 2026, que enmarca la hoja de ruta del Gobierno de España para impulsar el proceso de transformación digital del país.

La Agenda España Digital 2026 se estructura en tres dimensiones (infraestructuras y tecnología; empresas; y personas), en las que se organizan doce ejes de acción, entre los cuales se encuentra el de los derechos digitales, de gran importancia para asegurar que el proceso de cambio que supone una transformación digital pone al individuo en el centro.

También debe resaltarse el Plan de Recuperación, Transformación, y Resiliencia, que se sustenta en cuatro pilares que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía española: transición energética, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género; así como la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) y la Carta de Derechos Digitales.

El RD 817/2023 se dictó de conformidad con la habilitación prevista en el artículo 16 de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de Fomento del Ecosistema de las Empresas Emergentes, donde se contempla la creación de entornos controlados, por períodos limitados de tiempo, para evaluar la utilidad, la viabilidad y el impacto de innovaciones tecnológicas aplicadas a actividades reguladas, a la oferta o provisión de nuevos bienes o servicios, a nuevas formas de provisión o prestación de los mismos o a fórmulas alternativas para su supervisión y control por parte de las autoridades competentes. Esta misma norma señala que la creación de los entornos controlados de pruebas para la evaluación de su impacto está justificada por razones imperiosas de interés general.

Las entidades participantes tendrán que cumplir con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

De acuerdo con el artículo 3 del RD 817/2023, un sistema de inteligencia artificial es un “sistema diseñado para funcionar con un cierto nivel de autonomía y que, basándose en datos de entradas proporcionadas por máquinas o por personas, infiere cómo lograr un conjunto de objetivos establecidos utilizando estrategias de aprendizaje automático o basadas en la lógica y el

conocimiento, y genera información de salida, como contenidos (sistemas de inteligencia artificial generativos), predicciones, recomendaciones o decisiones, que influyan en los entornos con los que interactúa”.

La Comisión Europea ha publicado directrices sobre la definición de un sistema de inteligencia artificial por la Ley de IA³⁶ y sobre prácticas prohibidas en materia de inteligencia artificial establecidas por la Ley de IA³⁷; así como un conjunto de cláusulas desarrolladas para su uso piloto en la contratación de IA, de manera que puedan establecerse responsabilidades para un desarrollo fiable, transparente y responsable de las tecnologías de IA entre el proveedor y la organización pública³⁸.

También debe destacarse la iniciativa de la Comisión de elaborar un proyecto de Código de buenas prácticas para inteligencia artificial de uso general³⁹.

La Comunicación de la Comisión “Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones”⁴⁰, plantea el aprovechamiento del poder de los datos disponibles en toda la Unión Europea gracias al Espacio de Datos sobre Contratación Pública.

También la Comunicación de la Comisión Europea "Mejora del Espacio Administrativo Europeo" (ComPact), entre las medidas clave que propone plantea reforzar la capacidad de las Administraciones públicas para su transformación digital y aumentar la preparación de las Administraciones “para integrar las tecnologías de IA en sus operaciones (por ejemplo, de auditoría o contratación pública) de manera segura y fiable”.

4. Importancia de la profesionalización para el proceso de digitalización de la contratación pública

Un elemento clave para la plena implantación y la puesta en marcha de procesos de última generación de la contratación pública electrónica, así como para la utilización de la IA, debe ser la profesionalización de los gestores de la contratación⁴¹, tanto en el sector público como en el privado. La buena gobernanza demanda que los empleados encargados de la contratación pública

³⁶ Documento C (2025), 924 final.

³⁷ C (2025), 884 final. Puede verse <https://digital-strategy.ec.europa.eu/>, consultada el 7 de febrero de 2025.

³⁸ Hay dos modelos distintos, una versión de alto riesgo del modelo de cláusulas contractuales sobre IA y otra para la IA de riesgo no elevado, en cuyos supuestos la aplicación de los requisitos no es obligatoria en virtud de la Ley de IA (disponibles en <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/>, consultada el 4 de febrero de 2025).

³⁹ <https://spain.representation.ec.europa.eu/>, consultada el 9 de febrero de 2025.

⁴⁰ Documento 2023/C 98 I/01.

⁴¹ GIMENO FELIÚ, J.M. (2023). Véase también MALARET, E. (2016), págs. 21-60 y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2023), págs. 91-121.

se conviertan en verdaderos profesionales que sean directores de la contratación⁴², además de cumplir las normas aplicables, lo que obliga a la correcta aplicación tanto del novedoso a nivel internacional Reglamento de Inteligencia Artificial como de las regulaciones europeas y nacionales sobre contratación pública, procedimiento administrativo, régimen jurídico del sector público, transparencia, protección de datos y ciberseguridad, que regulan la utilización de medios electrónicos.

En la Unión Europea hay que destacar en este sentido las propuestas de la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública, así como de “ProcurCompEU”, un instrumento diseñado por la propia Comisión para contribuir a la profesionalización de la contratación pública⁴³.

Como señala este último documento, la profesionalización resulta esencial para garantizar que los compradores públicos dispongan de las capacidades, los conocimientos y la integridad necesarios para llevar a cabo su trabajo y sus tareas de conformidad con la ley, y de una manera eficiente, eficaz y estratégica con vistas a lograr rentabilidad para los ciudadanos.

El Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública tiene por objeto valorizar la profesión de la contratación como una función estratégica y prepararla para los retos futuros, desarrollando un marco de competencias como herramienta de recursos humanos que define el conjunto de conocimientos y capacidades que los profesionales deben poseer para realizar su trabajo y sus tareas de una manera eficaz y eficiente. Este marco de competencias en la contratación pública puede ayudar a los profesionales a autoevaluar sus capacidades y puntos fuertes, detectar las deficiencias y las necesidades de formación, diseñar y planificar un itinerario de desarrollo personal y profesional, y mejorar el rendimiento.

Pues bien, en la Matriz de Competencias de “ProcurCompEU”, entre las competencias específicas y horizontales de la contratación destaca la “Contratación electrónica y otras herramientas informáticas” (Competencia 4), que advierte que “la transformación digital de la contratación pública requiere un enfoque proactivo continuo para aprovechar las mejores herramientas disponibles” y también una formación continua; y precisa de conocimientos sobre las plataformas y las funcionalidades de la contratación electrónica utilizadas en la organización, incluidos los sistemas de contratación nacionales y de la UE, así como otros sistemas y herramientas informáticos pertinentes⁴⁴.

⁴² SANMARTÍN MORA, M. A. (2012), págs. 318 y ss.; y CANTERO MARTÍNEZ, J. (2020), págs. 197 y ss.

⁴³ Puede consultarse en el enlace

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/procurcompeu_ecf_for_pp_es.pdf, última visita el 14 de abril de 2024.

⁴⁴ Puede verse el documento completo de “ProcurCompEU. Un Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública en el enlace https://commission.europa.eu/document/download/b75530a6-9f46-47eb-8971-ded0dc77d1b6_es?filename=procurcompeu_ecf_for_pp_es.pdf, consultado el 4 de febrero de 2025.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) presentó en diciembre de 2023 un “Marco de competencias para la contratación del sector público español” sobre la base del “ProcurCompEU”, que incluye entre las competencias específicas de contratación pública “Contratar electrónicamente” (apartado 5).

En esta misma línea, la OCDE ha publicado el documento: “Professionalising the public procurement workforce. A review of current initiatives and challenges”⁴⁵.

En España, la ENCP 2023-2026 recoge entre sus objetivos y actuaciones “incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación” (páginas 30 y siguientes).

Los Informes Anuales de Supervisión (IAS) de la OIREscon han recomendado la creación de itinerarios formativos dirigidos a la especialización y profesionalización en la contratación pública, así como adecuación de la oferta formativa a la demanda existente. En el IAS 2024, su Módulo XI se dedica monográficamente a la profesionalización⁴⁶.

En definitiva, la profesionalización es premisa imprescindible para una buena integración de la IA en la contratación pública y para el cumplimiento de los objetivos derivados de la compra pública de tecnología.

Bibliografía

Almonacid, V. (2025), “10 riesgos de la implantación de IA en la Administración y cómo gestionarlos”, <https://nosoloaytos.wordpress.com>, consultado el 18 de febrero de 2025

Campos Acuña, C. (2022), “Retos en la implantación de la Inteligencia Artificial en la contratación pública: una visión 360° sobre los posibles usos”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 182

Cantero Martínez, J. (2020), “La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación”, en *Administración electrónica, transparencia y contratación pública* (dir. MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A.), Iustel, Madrid, págs. 197 y ss.

De Guerrero, C. (2024): “¿Es la profesionalización en la contratación pública un propósito de Año Nuevo? Propuestas de la OCDE para hacerlo realidad”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, www.obcp.es, consultado el 11 de mayo de 2024.

⁴⁵ Lo comenta la profesora DE GUERRERO, C. (2024).

⁴⁶ Se puede acceder a su texto completo en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>, consultado el 3 de febrero de 2025.

- Estella De Noriega, A. (2025), “La regulación de los sistemas de IA de alto riesgo en el Reglamento sobre IA: en particular, la supervisión humana”, *REDA* 238
- Gallego Córcoles, I. (2024), “El Derecho de la contratación pública: evolución normativa y configuración actual”, *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, 2ª Edición, tomo I, págs. 79 a 189
- García Martín, L. (2024), *Derecho administrativo electrónico. Procedimientos administrativo común y de adjudicación contractual*, BOE, Madrid, págs. 147 y ss.
- García Rodríguez, M. (2022), “Métodos para la detección de la colusión en la contratación pública”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 182
- García Salas, F.J. (2015), “Normativa aplicable a la IA en contratación pública”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 1
- Gimeno Feliú, J.M. (2013), “Las nuevas directivas-cuarta generación- en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159, págs. 39-106
- Gimeno Feliú, J.M. (2014), *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: de la burocracia a la estrategia (el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*, Aranzadi, Cizur Menor, págs. 39 y ss.
- Gimeno Feliú, J.M. (2020), “Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas propuestas de reforma”, en *Administración electrónica, transparencia y contratación pública* (dir. Martín Delgado, I. y Moreno Molina, J.A.), Iustel, Madrid, págs. 313 y ss.
- Gimeno Feliú, J.M. (2021), “Los objetivos de sostenibilidad e inclusividad de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública: de las ideas a la acción”, *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales* (coord. ESTEVE PARDO), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid
- Gimeno Feliú, J.M. (2023), “Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos”, OBCP (<http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.180/relcategoria.201/relmenu.3/c hk.7e86b5e21ba5b19849b3088aecee5e60>), fecha de consulta 28 de noviembre de 2023
- Gimeno Feliú, J.M. (2023), “Reflexiones sobre la aplicación de la normativa contratación pública en España: en búsqueda de la estrella polar”, *Observatorio de los Contratos Públicos 2022* (dir. Gimeno Feliú y coord. Guerrero Manso), Aranzadi, Cizur Menor, págs. 17 y ss.
- Malaret, E. (2016), “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, nº 15, págs. 21-60

- Martín Delgado, I. (2018), “Contratación pública electrónica e innovación administrativa”, *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública* (Dir. FERNÁNDEZ SALMERÓN y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 74 y 76
- Medina Arnáiz, T. (2024), “Simplificación, racionalización de a contratación y contratación electrónica”, *Tratado de Contratos del Sector Público* (Dir. Gamero Casado y Gallego Córcoles), Tirant lo Blanch, Valencia, 2 ed., tomo II, págs. 2006-2063
- Miranzo Díaz, J. (2020), “Inteligencia artificial y contratación pública”, en *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, Madrid, págs. 105-142
- Miranzo Díaz, J. (2022), “El papel de la contratación pública en el desarrollo digital de la Administración: especial referencia a la inteligencia artificial”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 182, págs. 5-18
- Miranzo Díaz, J. (2023), *Inteligencia artificial y Derecho administrativo. Especial referencia a los instrumentos de colaboración público-privada y contratación pública*, Tecnos, Madrid
- Pernas García, J. (2023), “El “Tsunami” regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la “sostenibilidad” y la “resiliencia” en la UE”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, <https://www.obcp.es/>
- Ponce Solé, J. (2019), “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 50
- Ponce Solé, J. (2024), *El Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea de 2024, el derecho a una buena administración digital y su control judicial en España*, Marcial Pons, Madrid
- Sanchez García, A. (2022), *La transformación electrónica de la contratación pública. De la digitalización a la automatización*, Tecnos, Madrid
- Sanmartín Mora, M. A. (2012), “La profesionalización de la contratación pública “, AAVV, *Observatorio de Contratos Públicos 2011* (dirección GIMENO FELIÚ, J.M.), Civitas Aranzadi, Cizur Menor, págs. 318 y ss.
- Tejedor Bielsa, J.C. (2018), “Ámbito subjetivo, organización administrativa y gobernanza en la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 18, p. 82 y *La contratación pública en España, ¿sobreexregulación o estrategia?: causas y consecuencias de su problemática aplicación*, Aranzadi, Cizur Menor
- Torreblanca Gómez-Heras, S. (2024), “El impacto de las tecnologías disruptivas en la administración pública: Nuevos retos en los modelos de gestión”, *European Public & Social Innovation Review*, 9, <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-850>

Valero Torrijos, J. (2018), “La exigencia legal de formatos abiertos y reutilizables en la gestión de la contratación pública”, en AAVV, *Transparencia, Innovación y Buen Gobierno en la Contratación Pública* (Dir. FERNÁNDEZ SALMERÓN y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ), Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 48 y ss.

Valero Torrijos, J. (2020), “Inteligencia Artificial y contratación del sector público”, *Boletín del OBCP*, www.obcp.es

Valero Torrijos, J. (2021), “Datos abiertos y reutilización en el contexto de la Estrategia europea de datos”, *Tabula: revista de archivos de Castilla y León*, Nº 24 (ejemplar dedicado a “Documentos y archivos en la era de los datos”), págs. 201-214.

Valero Torrijos, J. (2022), “From transparency and reuse of public-sector information to data spaces: The evolution of EU regulation”, *European review of digital administration & law*, Vol. 3, Nº 2, págs. 35-42; “Los datos abiertos en la contratación pública: pasado, presente ¿y futuro?”, *Contratación administrativa práctica*, nº 182, págs. 76-84

Valcárcel Fernández, P. (2023), “Profesionalizar los mecanismos de control de la contratación pública: relevancia de observar los principios de mérito y capacidad en la selección de los miembros de los órganos que conocen del recurso especial en materia de contratación”, *La profesionalización en la contratación pública estratégica* (dir. Rodríguez-Arana Muñoz y Díaz Bravo), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 91-121

Velasco Caballero, F. (2021), “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, *REALA* nº 16, págs. 35 y ss., <https://doi.org/10.24965/reala.i16.10994>