

En definitiva, nos queda la sensación de haber analizado un libro que se presenta ya como una referencia bibliográfica obligatoria. No solo por el calado intelectual de quienes en él participan, sino porque ofrece una hoja de ruta crítica para una eventual reforma legislativa que, tras cuarenta años de andadura, parece llamar a la puerta de nuestro legislador para adaptar la protección de nuestra memoria patrimonial histórica a las exigencias de la sociedad del siglo XXI. El sistema español debe evolucionar hacia una mayor claridad en el reparto competencial, una reducción de la discrecionalidad técnica y una integración efectiva del patrimonio en las políticas de sostenibilidad territorial del siglo XXI. Aconsejo plenamente la lectura de esta obra como fuente imprescindible para esa tarea.

Antonio José Sánchez Sáez
Universidad de Sevilla

ISAAC MARTÍN DELGADO, MARTA MUÑOZ DE MORALES ROMERO Y MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA (DIRS.): *Inteligencia artificial y contratación pública: propuestas para una buena regulación*, Madrid, Iustel, 2025, 569 págs.

Siempre ha habido modas y siempre las habrá. Súbitamente, por las más diversas causas y razones, un asunto o una cuestión comienza a poblar toda conversación existente y lo que era anecdótico se vuelve usanza. La inteligencia artificial (IA) es una de estas modas, si es que se le puede continuar considerando como una, pues parece que todo en la actualidad es IA o que todo debe pasar por su tamiz, hasta el punto de que deberíamos vocear «IA o la nada». Pocos conceptos han irrumpido en el debate jurídico actual con la misma fuerza y vertiginosidad que la IA, pues no hay rincón de nuestro ordenamiento que no haya sido alcanzado —o sufrido— por esta tecnología que, aunque su conceptualización jurídica sea realmente compleja, resulta de enorme impacto práctico. Y ante la profecía de Ovidio, *omnia mutantur, nihil interit*, la Administración pública no es ninguna excepción y debe adaptarse a los nuevos tiempos y, con ella, sus procedimientos y categorías.

De esta suerte, de los diferentes procedimientos de la Administración pública, la contratación ocupa un lugar primigenio, tanto desde un punto de vista jurídico como desde uno social y económico: la IA no solo es el objeto de algunos de estos procedimientos, sino que, también, puede ser utilizada como herramienta en los procedimientos de licitación. Sin embargo, a pesar de esta importancia, la doctrina jurídica apenas ha tratado con profundidad y rigor esta problemática. Por ello, es una alegría encontrar una obra como la que tengo el gusto de recensionar, *Inteligencia artificial y contratación pública: propuestas para una buena regulación*.

Ahora bien, he de reconocer que cada vez que encuentro una nueva obra jurídica sobre IA, sin que esta constituya una excepción, la observo con cierta

distancia y recelo: por la complejidad que lo técnico presenta para los juristas —yo soy el primer ignorante en estos temas—; por los sesgos que encontramos en las obras de partidarios y reaccionarios; o por el peligro que representan ciertos estudios, que añaden una excesiva nebulosidad a un tema ya de por sí suficientemente complejo, complicando el separar, ante la gran cantidad de publicaciones, el grano de la paja. Empero, en ocasiones, encontramos obras como esta, que saben conjugar como pocas lo jurídico y lo técnico; que se deshacen de todo sesgo posible al construir un diálogo objetivo y sugerente; y que nos plantean un tema relacionado con la IA que realmente nos incumbe y afecta.

La IA y la contratación pública se nos presentan en la obra como dos realidades conectadas constantemente y cuya regulación exige un diálogo entre el derecho y la ingeniería para poder encontrar una solución. El mérito principal de esta obra es precisamente el hecho de haber aunado con precisión la perspectiva teórica y práctica, con una vocación sistemática infrecuente en este tipo de obras en las que intervienen tantas voces —aunque, al mismo tiempo, en algún capítulo, en los aspectos generales sobre la contratación pública o sobre la IA, acuciamos una reiteración de los contenidos, como si el capítulo no tuviera en cuenta los que le preceden—. La obra en su conjunto evita ser un ensayo filosófico sin aplicación práctica o una simple concatenación de problemas enumerados sin solución, pues la lógica que vertebra el libro, como se nos recuerda en el prólogo y que le dota de una encomiable coherencia estructural, convierte, como pocas veces ocurre en el mundo del derecho, a la obra en una verdadera propuesta científica.

Sin embargo, por buscar una mayor perfección, aunque, como podrá apreciar el lector, es una cuestión anecdótica, la compartimentación de los capítulos del libro no se corresponde perfectamente con la lógica que se propugna, pues, por ejemplo, los capítulos dedicados a la regulación están divididos, a su vez, en tres secciones, sin que parezca que todos ellos forman un solo bloque, habiendo bastado con un título omnicomprendivo. ¿Por qué no plantearlo de un modo en el que la lógica que aparece en toda la obra se corresponda a pies juntillas con la estructura capitular?

La primera parte de la obra —capítulos I a V— está dedicada al derecho comparado. El primero de ellos, obra del profesor Beltrán de Felipe, nos presenta ordenadamente los principales modelos regulatorios de la IA en nuestro entorno, diferenciando entre normas que tienen por objeto la IA y otras que tienen una incidencia indirecta en ella. La aparente sencillez de la clasificación contrasta con la utilidad del análisis, sobre todo a la hora de comprender cuál es el papel del Reglamento europeo de IA. El capítulo segundo, del profesor Moreno Molina, nos presenta analíticamente el estado de la cuestión de la regulación de la contratación pública en la UE, concluyendo que la correcta implantación de la IA pasa por la profesionalización. En definitiva, si no es entendida correctamente, ¿cómo vamos a poder implantarla? Los siguientes capítulos están dedicados al estudio del caso portugués —capítulo III— y al italiano —capítulos IV y V—. La situación portuguesa, tratada por el profesor Assis Raimundo, es sorprendente porque,

a pesar de la cercanía entre España y Portugal, somos dos países que en gran cantidad de ocasiones seguimos caminos contrarios en el mundo del derecho. Portugal está preparado para un futuro que ya es presente, pero todavía no cuenta con una regulación específica: ¿está España en la misma situación que nuestros vecinos? Italia recibe una mayor atención, con las contribuciones de los profesores Schillizzi y Sferrazzo, centrándose en el art. 30 del *Codice dei Contratti Pubblici*, analizado pormenorizadamente, y la Sentencia 4546, de 3 de marzo de 2025, del Tribunal Administrativo Regional del Lazio, en la que por primera vez se admite el uso de IA para la determinación del contenido de una oferta en una licitación pública. Esta decisión me plantea, sin embargo, una cuestión, más propia de un quiromante: ¿este caso —aislado, al menos hasta la publicación de la obra— es el camino que se seguirá o será solo una excepción que confirma la regla de su no admisión?

Con todo, habría sido interesante justificar con mayor profundidad la elección de Portugal e Italia frente a otros ordenamientos próximos, así como explicar con más detalle cómo pueden adaptarse al derecho español las soluciones extranjeras propuestas.

Tras esta primera sección, arribamos a la parte central de la obra —del capítulo VI al XV—, dedicada a la regulación de la IA en los procedimientos de contratación pública. El capítulo sexto, del profesor Martín Delgado y que forma un tríptico con los dos siguientes, es uno de los más interesantes. ¿Dónde reside su interés? Parte de una idea fundamental que, a veces, parece olvidarse por los administrativistas, como es que la persona es el centro del derecho administrativo y, a partir de ella, esboza tres garantías sucesivas —concretas— para conseguir un control efectivo de la IA en los procedimientos de contratación pública. Con esta propuesta de política legislativa, se busca el establecimiento de unas garantías que demuestran que la IA no es otro instrumento más que puede ser utilizado, sino que sus singulares características exigen una serie de especificidades que pueden alterar la visión clásica que teníamos. El siguiente capítulo, realizado por Cerrillo i Martínez, es titulado con una sugerente pregunta. La asertividad de la pregunta —a pesar de hacer gala de un cierto preconceitualismo por el que considera que la IA no es una persona o que no puede llegar a serlo— exige rotundidad en la respuesta y no meras divagaciones: no es necesaria en la contratación, pero sí en su supervisión. En línea con el capítulo anterior, subyace una idea primordial y que no debe olvidarse: la persona ocupa un lugar esencial y la Administración está al servicio de estas y, aunque cada vez sean más perfectos estos sistemas, siempre debe quedar un pequeño hueco para la supervisión humana y personal. Este tríptico lo cierra el capítulo del profesor Tercero Rodríguez, centrado en las intersecciones entre la IA en la contratación pública y los derechos fundamentales, en particular con el derecho a la igualdad y a la protección de datos. La IA puede conculcar estos derechos y la solución pasa, de nuevo, según el autor, por la supervisión y por las garantías que proponen los autores en los otros capítulos.

Esta contribución es posiblemente la más breve de todas y, dada su importancia, habría sido conveniente leer un mayor desarrollo.

Los capítulos siguientes —IX a XII— versan sobre la compra pública de tecnología de IA. En el primero de estos, el profesor Miranzo Díaz nos bosqueja el difícil equilibrio entre ciertos mandatos de reutilización de soluciones de IA y la normativa europea de la competencia. La cesión gratuita de esta tecnología entre Administraciones públicas provocará el nacimiento de tensiones —sobre todo, cuando haya componentes desarrollados por sujetos privados— que, según el autor, pueden generar efectos restrictivos de la competencia, alejándonos de un modelo en el que esta sea efectiva. Las advertencias que realiza el autor deberían ser tomadas en consideración para evitar que la compra pública de IA se convierta en un asunto constantemente judicializado, que anquilose su avance.

En el capítulo X, la profesora Gallego Córcoles nos adentra en las posibilidades que tendría el *soft law* como instrumento ordenador. La autora parte de una idea interesante y que es acertada en cuanto al diagnóstico —aunque no tanto en la solución—: la compra pública de IA no constituye un cambio total respecto de las demás compras públicas; lo que se requiere son adaptaciones singulares y puntuales, pero no una enmienda a la totalidad. Sin embargo, ¿podemos confiar ciegamente en la buena actuación de las Administraciones públicas, sin una norma que las constriña?

El capítulo XI, del profesor Puerta Seguido, nos adentra en una cuestión eminentemente práctica, a pesar de su aparente carácter teórico, pues ¿cómo calificamos a los contratos de compra pública de IA generativa? La respuesta, como tantas veces, es «depende»; en concreto, de la personalización, o no, del *software* contratado. La utilidad no está en la catalogación, pues la casuística difícilmente puede verse reducida a un listado taxativo y cerrado, sino en indicarnos qué elementos debemos tomar en consideración para la calificación.

El capítulo con el que se cierra esta sección, obra de la profesora Valle Camacho, nos ofrece un análisis detallado y depurado de la incidencia del RIA sobre la contratación pública de estos sistemas, aunque no se limita únicamente a analizar ese influjo, sino que se centra realmente en el hecho de que la Administración pública va a ser responsable de sistemas de IA y deberá cumplir con las obligaciones que impone el RIA para ellos. ¿Cómo? Con lucidez, la autora apunta un camino, siguiendo lo planteado en el capítulo X, que es la utilización de cláusulas tipo como herramienta para llevar a cabo tal cumplimiento, ya sea por sí misma, ya sea con un traslado de la responsabilidad a los otros agentes que intervengan. No digo que sea la mejor solución, pero, al menos, la construcción de la autora se nos presenta sin fisuras.

La siguiente sección, compuesta por tres capítulos, se centra en cuestiones conexas a la regulación de la contratación. El primero de ellos, realizado por la profesora Utrilla Fernández-Bermejo, responde a otra pregunta esencial: ¿quién tiene competencia para regular esta materia? En su opinión, parece que la competencia podrá recaer en el Estado, a través de las diversas competencias que tiene

en materia de contratación pública, de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común y de desarrollo de los derechos fundamentales. El profesor Maeso Seco nos plantea, en el capítulo XIV, si la participación ciudadana debe ser un elemento que se integre en la contratación pública basada en IA. El autor, favorable a ello, nos propone un modelo de roles para los ciudadanos, según sean, o no, contratistas. Con todo, su entusiasmo no puede ser compartido, sobre todo si tenemos en cuenta el alto nivel de especialización y profesionalización que requiere la IA. El último capítulo de este bloque es obra de la profesora Pámpanas Aparicio, quien trata un tema tan delicado como es el hecho de que las innovaciones tecnológicas pueden cerrar la puerta a grupos vulnerables, ya sea por tener alguna discapacidad, ya sea por tener cierta edad —tema ampliamente tratado por la doctrina civilística, que constituiría un complemento necesario al capítulo—. Si en el sector privado las consecuencias de ello ya son considerables, más lo son en el caso de la Administración pública, que, como se dijo, ha de tener en el centro a la persona y, si esta no puede acceder a ella, no será su Administración. La autora aporta una serie de propuestas para una digitalización inclusiva que, sin embargo, se nos presentan de manera demasiado genérica, sin medidas que puedan materializarse fácil y directamente.

La tercera sección, dedicada a la autorregulación, comienza con un capítulo de la profesora Muñoz de Morales Romero, con el que se explora la intersección entre el RIA y el *compliance* penal. La autora, con rigor, sostiene que el RIA opera como una *lex artis* que se integra en el sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas, realizando para ello un análisis de la evaluación de riesgos algorítmica de manera comparada con la evaluación de riesgos en el *compliance*. Esta sección se cierra con el capítulo del profesor Nieto Martín, casi como una continuación del capítulo anterior, en el que es una referencia constante. Nos propone trasladar los programas de cumplimiento normativo al ámbito de la producción de la IA, con ciertas variaciones y centrando la cuestión en torno a determinados elementos preventivos y a la supervisión de la comercialización. Finaliza el capítulo con una propuesta —modelo APIA—, con elementos de autorregulación y de regulación, constatando en cierta medida lo que ya apunté, que quizá no conviene dejarlo todo a la voluntad de los sujetos intervinientes, sino que la solución estará en estos modelos híbridos.

La última sección de la obra, con tres capítulos, constituye el hecho diferenciador respecto de otras, pues en un libro —en teoría— jurídico encontramos dos prototipos de sistemas de IA, respectivamente, para la prevención de incumplimientos en contratos públicos y para codiseñar la regulación en el ámbito de la contratación pública, acompañados de un análisis prospectivo sobre el papel de la IA en la planificación y eficiencia de los contratos públicos. Los dos prototipos, obra de los profesores Montoro Montarroso, Plaza Gómez, Olivas Varela y Serrano Guerrero, sin poder entrar, por mis capacidades y conocimientos, a analizarlos, representan lo que siempre el derecho debería buscar y es que no se ha de quedar en planos teóricos, sino que ha de conversar con otras disciplinas

para materializar las reflexiones teóricas y encontrar soluciones certeras y reales para los problemas. La obra se cierra con el capítulo del profesor Punzón Moraleda, en el que analiza prospectivamente el impacto de la IA en la planificación y eficiencia de los contratos públicos. Aunque es cierto que ninguno de nosotros —ni tampoco el autor— podemos ver el futuro, sus valoraciones son razonables y las propuestas que realiza, centradas en la transparencia algorítmica, están claramente meditadas y sobradamente razonadas.

Esta obra colectiva, tal y como se señaló y a diferencia de tantas otras, destaca por el buen hacer de sus directores y coordinadores, que han conseguido hilvanar los diferentes capítulos, a través de una lógica clara, uniendo la diversidad de voces, perspectivas y opiniones divergentes. Sin embargo, tampoco se puede obviar **que todas** las contribuciones presentan las mismas características y calidad, pues, como en toda obra, encontramos capítulos más superficiales o capítulos en los que no hay una correlación proporcionada entre su contenido —y aportaciones— y extensión. Pero estas breves críticas no deben desviarnos de lo sustancial: estamos ante una obra sólidamente construida, ambiciosa jurídica y técnicamente y necesaria. Se ha conseguido una obra que no está pensada solo para ser leída, sino que su función última es proyectarse y dotar de soluciones claras a los diferentes operadores jurídicos. En definitiva, este libro no será la primera obra que analiza estas cuestiones, pero sí, posiblemente, la más completa y la que nos ofrece las herramientas más idóneas y atinadas para un problema que no es del futuro, sino que es de nuestro presente. No crean simplemente lo que digo: lean la obra y lo comprobarán.

Pablo Muruaga Herrero
Universitat de València

LUIS MÍGUEZ MACHO Y MARÍA JOSÉ ROCA FERNÁNDEZ (COORDS.): *Erosiones del Estado de Derecho*, Madrid, Dykinson, 2025, 556 págs.

La vigesimoprimera edición del monumental *Curso de Derecho Administrativo, tomo I*, finalizada en junio de 2024, arranca con una dura advertencia: «En el momento en que se da a la imprenta esta nueva edición se está desarrollando sin que la mayoría de los ciudadanos se dé cuenta un descomunal enfrentamiento entre el Poder y el Derecho, de cuyo desenlace depende ni más ni menos que el mantenimiento del Estado de Derecho» (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, tomo I*, 2024, pág. 31).

El profesor Tomás Ramón Fernández puso de manifiesto en junio de 2024 lo que, casi dos años después, es una realidad difícilmente discutible. Que el poder (Ejecutivo) y el derecho confronten es consustancial a ambos, pero desde la primera configuración del Estado de derecho posrevolucionario existe un amplísimo consenso sobre la necesidad de que la actuación del poder quede sometida