



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 22 de octubre de 2026, el siguiente informe:

Informe 24/26

Materia: Aplicación de la disposición adicional novena de la LCSP a la contratación de un modelo de IA de uso general y determinación de su tipo contractual

ANTECEDENTES

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado del siguiente tenor:

“Consulta sobre la contratación por el ayuntamiento de un modelo de IA de uso general

Se ha planteado la necesidad de adquirir un modelo de inteligencia artificial disponible en el mercado (ChatGPT). De hecho, se trata de una ola imparable que se está extendiendo de una forma un tanto irreflexiva.

En el contexto digital, el control de las plataformas, las infraestructuras, los datos y la capacidad de cálculo no es prerrogativa de los estados, sino de grandes actores económicos y tecnológicos que, de hecho, determinan las condiciones de acceso, las reglas de visibilidad y las mismas posibilidades de participación. Cuando un poder de tal magnitud se concentra en pocas manos, tiende a hacerse opaco y a eludir el control público, y crece el riesgo de un desarrollo distorsionado que provoca nuevas dependencias, exclusiones, manipulaciones y desigualdades.

Pequeños grupos muy influyentes pueden orientar informaciones y consumos, condicionar procesos democráticos e incidir en las dinámicas económicas en beneficio propio, contradiciendo la justicia social y la solidaridad entre los pueblos. Por eso es indispensable que el uso de la IA - sobre todo cuando involucra bienes públicos y



derechos fundamentales- esté acompañado de criterios claros y controles efectivos, inspirados en la participación y la subsidiariedad.

Así pues, con independencia de las medidas de seguridad necesarias en cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad y, en particular, en cuanto a la protección de los datos de carácter personal, se plantea la duda del tipo contractual y de la forma en que se puede articular su contratación.

1. Bases de datos

En principio, ChatGPT emplea un conjunto de programas que permite interactuar con el usuario para resolver sus preguntas en forma de chat. Para ello, accede a un enorme volumen de información, incluyendo bases de datos públicas.

Con carácter general, el Diccionario panhispánico del español jurídico define el concepto de base de datos como una «memoria informática en la que pueden integrarse datos dispuestos de modo que sean accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma».

Según el artículo 1.2 de la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos, «tendrán la consideración de “base de datos” las recopilaciones de obras, de datos o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma».

Al amparo de dichas definiciones, ChatGPT podría calificarse a priori como una «base de datos». No obstante, el artículo 3.1 del 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) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE)



2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), incluye la definición de «sistema de IA» indicando que se trata de un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.

Y añade que un «modelo de IA de uso general» es un modelo de IA entrenado con un gran volumen de datos utilizando autosupervisión a gran escala, que presenta un grado considerable de generalidad y es capaz de realizar de manera competente una gran variedad de tareas distintas.

Por tanto, aunque maneje enormes volúmenes de información, incluyendo bases de datos públicas, no parece que pueda equipararse a la noción de «base de datos» a que se refiere el artículo 25.1.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), que en su nº 2 alude a la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

En definitiva, estos sistemas abarcan posibilidades que superan con mucho la disponibilidad de consulta de meras bases de datos.

Ello implica que excedan del marco definido en la disposición adicional novena de la LCSP, en el que, además, tampoco encontrarían encaje al referirse, dicha disposición, a «bases de datos especializadas» que, como se ha indicado, no es el caso de ChatGPT dado que se trata de un modelo de uso general sin especialización u orientación a un campo concreto del saber.

2. Contrato de servicios o de suministro



Según el artículo 16.3.b) de la LCSP, la adquisición onerosa de una licencia para el uso de ChatGPT business mediante lo que su proveedor denomina «suscripción», integraría un supuesto de contrato de suministro, cuyo objeto sería la cesión del derecho de uso de un sistema de telecomunicaciones.

No obstante, si ChatGPT ofrece resultados a medida de las peticiones del usuario, estaríamos ante un contrato de servicios, puesto que su uso se efectúa a medida del adquirente. Dicho de otro modo, su uso, su entrenamiento, se realiza a medida del adquirente, aun cuando no ocurre así en su desarrollo previo por la empresa creadora.

A la vista de las anteriores consideraciones, se formulan las siguientes consultas:

Primera. ¿Es posible la contratación de ChatGPT de acuerdo con las normas previstas para los contratos menores, por considerar que se trata de una base de datos, de acuerdo con la disposición adicional novena de la LCSP?

Segunda. ¿Se trataría de un contrato de servicios o de un contrato de suministro?

Tercera. Y, partiendo de lo anterior, la concertación de una plataforma de IA ofertada como una opción más, o dentro del paquete de una base de datos especializada, ¿encontraría algún obstáculo según lo expuesto?, ¿impediría la contratación de la Base de Datos recurriendo a la reiterada disposición adicional novena? Cabría entender que, en estos casos cerrados la vinculación de la IA con esa base de datos tan definida, ¿la sumerge en el ámbito de la disposición adicional?»

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,



por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

La consulta planteada versa sobre diversas cuestiones en relación con la contratación de herramientas de IA, como ChatGPT, y la aplicación de las normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones contenidas en la disposición adicional novena de la LCSP (*“La suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, y en la medida en que resulten imprescindibles, la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas anteriormente, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago”*).

2. A este respecto cabe recordar que, recientemente, esta Junta Consultiva en su informe 47/2025, de 15 de julio de 2026, se ha pronunciado respecto a la inclusión de herramientas de IA en esta clase de contratos, reconociendo que *“para la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional novena de la LCSP, los contratos que tienen por objeto el acceso a la información contenida en bases de datos especializadas pueden incluir, como servicios necesarios para ese acceso, herramientas de inteligencia artificial dirigidas a la mejora en la accesibilidad, consulta y utilización de la información existente en la base de datos”*. Como señala este informe, la cuestión a tener en cuenta es si *“el objeto del contrato es el acceso a la información obrante en una base de datos, siendo las funcionalidades técnicas que incorporan sistemas de inteligencia artificial herramientas auxiliares para su consulta, búsqueda, síntesis y organización”*.



Ahora bien, como el propio escrito de consulta reconoce, el contrato consistente en la suscripción a un sistema de IA de uso general no constituye un contrato cuyo objeto sea el acceso a una base de datos, en el sentido previsto en la disposición adicional novena de la LCSP, pudiéndose acudir a este respecto a la definición que de las mismas realiza el artículo 1.2 de la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos (*“A efectos de la presente Directiva, tendrán la consideración de «base de datos» las recopilaciones de obras, de datos o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma”*). Y ello porque no constituye, en los términos expuestos, una herramienta auxiliar para la consulta, búsqueda, síntesis y organización de la información contenida en una base de datos particular.

Sistemas como ChatGPT tienen una funcionalidad propia y una capacidad de generar resultados que van más allá de las previsiones de la disposición adicional novena de la LCSP y responden a la definición de “*sistema de IA*” contenida en el artículo 3.1) del 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) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), *“un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales”*.

Desde otro punto de vista, ha sido también calificado por la Comisión Europea el 31 de agosto de 2026 como motor de búsqueda en línea de muy gran tamaño (VLOSE), en virtud del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de



octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). Se señala al respecto que ChatGPT es un sistema de IA que puede interactuar y responder a las solicitudes y consultas de los usuarios, incluso mediante la búsqueda en la web, por lo que ChatGPT es un servicio híbrido que se califica como un motor de búsqueda a los efectos indicados. Ahora bien, debe advertirse que dicha clasificación responde a la normativa de servicios digitales y no resulta, por sí misma, determinante para la calificación contractual de la prestación ni para la aplicación de la disposición adicional novena de la LCSP.

En todo caso, y con independencia de las consecuencias jurídicas que, en el ámbito de la normativa anteriormente citada puedan tener estas calificaciones, lo cierto es que de todo ello se desprende que su objeto desborda completamente lo previsto en la disposición adicional novena de la LCSP, debiendo ser su suscripción objeto de un contrato específico, sujeto al régimen común de esta norma.

3. Sentado lo anterior, la cuestión planteada en el escrito de consulta es la del tipo contractual a utilizar para la suscripción a este tipo de servicios para responder a la cual resulta oportuno recordar los criterios expuestos en el informe de esta Junta Consultiva 13/2021, de 10 de junio, en el sentido de que *“...la diferencia sustancial entre los contratos de suministros y los de servicios, en lo que atañe a los contratos de tipo informático, radica precisamente en la confección a medida de servicios que, como tales, presentan una notable complejidad, funcionalidades específicas y únicas para el órgano de contratación o una personalización que excede de las prestaciones que de forma ordinaria, masiva o general se ponen a disposición del público por parte del contratista. Sólo si se producen estas circunstancias podremos calificar un contrato de este tipo como un servicio. Por el contrario, en los casos en que falten estas condiciones deberá aplicarse la regla general que califica a estos contratos como suministros. En este mismo sentido se pronunció nuestro Informe 28/96, de 5 de junio”*.



En este caso, puesto que el contrato se plantea como una mera suscripción a un sistema de IA que da acceso a prestaciones de uso general, sin una confección a medida y personalizada, debe ser calificado como de suministros a los efectos de la aplicación de la LCSP.

4. Finalmente, pregunta el Ayuntamiento consultante sobre la contratación de una plataforma de IA dentro de un paquete de una base de datos especializada. Sobre este particular cabe remitirse al informe de esta Junta Consultiva 47/2025, anteriormente mencionado, conforme al cual solo si dan las circunstancias en él expuestas se podrá aplicar la disposición adicional novena de la LCSP. Deberá acreditarse para ello en el expediente que el objeto del contrato es el acceso a la información obrante en una base de datos, siendo las funcionalidades técnicas que incorporan sistemas de IA herramientas auxiliares para su consulta, búsqueda, síntesis y organización.

En el supuesto planteado en el escrito de consulta, los sistemas de IA desbordan notablemente tal carácter auxiliar, constituyendo herramientas que utilizan información general, no solo la incluida en la base de datos, y generando contenidos propios. Por todo ello, si se contratan conjuntamente con el acceso a una base de datos no podrán aplicarse las previsiones de la disposición adicional novena de la LCSP.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

1. El contrato consistente en la suscripción a un sistema de IA de uso general no constituye un contrato cuyo objeto sea el acceso a una base de datos en el sentido previsto en la disposición adicional novena de la LCSP.



2. Este contrato de mera suscripción a un sistema de IA que da acceso a las prestaciones de uso general, sin una confección a medida y personalizada, debe ser calificado como de suministros a los efectos de la aplicación de la LCSP.
3. Si este sistema de IA de uso general se contrata dentro del paquete de una base de datos especializada no podrá aplicarse lo previsto en la disposición adicional novena de la LCSP. Para que resulte aplicable esta disposición la funcionalidad de las herramientas de inteligencia artificial que se incluyan en el contrato debe ceñirse a la mejora en la accesibilidad, consulta y utilización de la información existente en la base de datos.