

INFORME 3/2026, DE 26 DE FEBRERO, DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELATIVAS A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

ANTECEDENTES

La Presidenta del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, mediante escrito de fecha 27 de octubre de 2025, solicita informe a esta Junta Consultiva respecto de las siguientes cuestiones:

«**PRIMERA.-** En relación a la contratación de acceso y suscripción a una base de datos jurídica no sujeta a regulación armonizada, cuando la oferta comercial disponible incluye de forma integrada e inseparable funcionalidades técnicas con herramientas de inteligencia artificial para la consulta, búsqueda, síntesis y organización de la información contenida en la base de datos, ¿puede considerarse que resulta de aplicación la disposición adicional novena de la LCSP a toda la contratación, o requeriría, en ese caso, diferenciarse procedimentalmente entre la suscripción a la base de datos y las funcionalidades técnicas?»

SEGUNDA.- Cuando las funcionalidades técnicas que acompañan a la base de datos tienen como exclusiva finalidad la mejora en la accesibilidad, consulta y utilización de la información preexistente en la base de datos, están integradas e inseparables de la misma en las ofertas comerciales del mercado, y su ausencia haría que la oferta resultara no competitiva o inadecuada, ¿deben considerarse incluidas como prestaciones complementarias dentro del régimen de la disposición adicional novena de la LCSP?»

TERCERA.- ¿Cómo debe la Administración evaluar y acreditar, a efectos de la aplicación de la disposición adicional novena, que las funcionalidades técnicas que acompañan a una base de datos son accesorias y complementarias respecto a la prestación principal de acceso a la información, de forma que pueda tramitarse la contratación de forma unificada dentro del régimen especial?»

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Régimen jurídico aplicable a los contratos de suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

Para resolver las cuestiones planteadas, debe partirse del régimen jurídico aplicable a los contratos cuyo objeto es la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.1, letra a), 2.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 (en adelante, LCSP), los contratos cuyo objeto sea la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos tienen carácter privado, incluso cuando sean celebrados por una Administración Pública.

En cuanto al régimen jurídico de los contratos privados, el párrafo segundo del artículo 26.2 de la LCSP establece que los contratos privados se rigen por las disposiciones relativas a la configuración general de la contratación del sector público y a los elementos estructurales de los contratos, contenidas en el Libro Primero, así como por las disposiciones relativas a la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas recogidas en el Libro Segundo. Por lo que respecta, a sus efectos y extinción, estos contratos se rigen por las normas de derecho privado, salvo en lo relativo a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución, siendo de aplicación en estos aspectos las previsiones específicas de la LCSP cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada.

Ahora bien, en relación con el procedimiento de contratación de la suscripción a revistas, otras publicaciones y bases de datos, la disposición adicional novena de la LCSP configura un régimen jurídico especial, al disponer expresamente que:

«1. 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. El abono del precio, en estos casos, se hará en la forma prevista en las condiciones que rijan estos contratos, siendo admisible el pago con anterioridad a la entrega o realización de la prestación, siempre que ello responda a los usos habituales del mercado.

2. Cuando los contratos a que se refiere el apartado anterior se celebren por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, las entidades del sector público contratantes tendrán la consideración de consumidores, a los efectos previstos en la legislación de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico.»

De acuerdo con lo expuesto, la citada disposición permite que la contratación de suscripciones a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como el acceso a la información contenida en bases de datos especializadas y, en la medida en que resulten imprescindibles, los servicios necesarios para su suscripción o contratación, pueda efectuarse, con carácter potestativo y cualquiera que sea su cuantía, de conformidad con las normas previstas para los contratos menores en el artículo 118 de la LCSP, siempre que no tengan la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada.

Dicha tramitación no implica su conceptualización como contratos menores, pues, aun cuando puedan tramitarse conforme a las normas aplicables a estos, no les resulta de aplicación la limitación cuantitativa del artículo 118.1 LCSP. Ello se debe a que la propia disposición adicional establece expresamente que podrán adjudicarse conforme a dichas reglas «cualquiera que sea su cuantía», siempre que no tengan la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada, supuesto en el que no resulta aplicable el régimen especial previsto en la misma.

Del mismo modo, tampoco les resulta aplicable la limitación temporal establecida en el artículo 29.8 de la LCSP. Ello es así no solo porque dicho precepto circunscribe expresamente su ámbito de aplicación a los contratos menores definidos en el artículo 118.1 de la Ley, sin que proceda extender tal restricción a aquellos contratos que, aun sometidos a un régimen de tramitación asimilado, no ostentan la consideración jurídica de contrato menor, sino también porque la remisión efectuada por la disposición adicional novena a las normas de la LCSP relativas a los contratos menores debe entenderse estrictamente limitada a las reglas procedimentales de su tramitación, sin que resulte extensible al conjunto del régimen jurídico sustantivo propio de dichos contratos.

En este sentido, el artículo 29.8 de la LCSP no constituye una norma de carácter procedimental, al no integrarse en el Libro Segundo, Título I, Capítulo I, Sección 1.ª y Subsección 1.ª de la Ley, dedicado al «Expediente de contratación», sino en el Libro Primero, Título I y Capítulo I, bajo la rúbrica «Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público».

En tal sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, JCCAA), que en su Informe 3/2018, de 13 de febrero, afirmaba:

«En esencia, esas normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones consisten en aplicar a la adjudicación de dichos contratos “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”.

La única prescripción del artículo 118 que quedaría desactivada sería la de la propia definición cuantitativa de estos contratos, dado que expresamente se ha establecido que los que tengan por objeto el acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones se tramiten como contratos menores, aunque no les correspondiese tal consideración atendiendo a su cuantía (siempre que no tengan la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada).

En conexión con lo anterior, lo relativo a la duración de los contratos menores está regulado en el artículo 29.8 –que reproduce sustancialmente lo establecido con anterioridad en el artículo 23.3 TRLCSP– disponiendo que «no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga».

Al no ser una regla «de procedimiento», es difícil entender que pueda resultar de aplicación a los contratos que tienen por objeto la suscripción a revistas y otras publicaciones y el acceso a bases de datos, suscripciones y contrataciones que «podrán efectuarse» de acuerdo con «las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores», como se prevé en la disposición adicional novena LCSP. La consecuencia de no ser una norma de procedimiento es que la duración máxima de un año que recoge el art. 23.3 para los contratos menores no resultaría de aplicación para la adjudicación de aquellos a los que se refiere la disposición adicional novena LCSP, cuyo objeto es la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones.»

Posteriormente, esta Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias, en su Informe núm. 3/2019, de 25 de septiembre, reiteró el criterio mantenido por la JCCAA, señalando que:

«De acuerdo con lo expuesto a estos contratos tan solo se les debe aplicar las consideraciones procedimentales señaladas en el art. 118, contenido dentro de la Sección primera, Capítulo I, Título I del Libro Segundo, referida a la preparación de los contratos, y no la limitación contenida en el art. 29.8 en cuanto a su duración y prórroga, precepto que no responde a una regla de procedimiento, tal como indica la Junta Consultiva de Aragón (en adelante, JCCAA) en su informe 3/2018.

Debe tenerse en cuenta que la disposición adicional novena señala además que la tramitación de este tipo de contratos se realice con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago, dándose el supuesto de que entre esas condiciones se encuentra una duración del contrato por un período mayor de un año, así como prórrogas obligatorias.

El artículo 29.8 de LCSP referido al plazo y prórroga de los contratos menores no es de aplicación a los contratos menores de la disposición adicional novena de la LCSP por lo que pueden tener una duración superior al año y ser objeto de prórroga.»

Asimismo, la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en su Informe núm. 14/2024, de 25 de abril, se pronuncia sobre la no aplicación del artículo 29.8 de la LCSP a estos contratos, fundamentando su conclusión en los siguientes argumentos:

«Además, hay que tener en cuenta, por una parte, que la LCSP tampoco remite para la contratación o la suscripción de estos contratos de suscripción o acceso a publicaciones y bases de datos a todo el régimen jurídico que resulta de aplicación a la contratación menor, sino que únicamente hace posible que la contratación de estos se pueda efectuar por las normas que regulan los contratos menores, recogidas en el artículo 118 de la LCSP que establece el régimen especial para estos contratos; y, por otra parte, que el propio artículo 29 de la LCSP, al establecer la limitación de la duración y la

prórroga, la circunscribe sólo a los “contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118”.

Por lo tanto, la remisión a las normas de la LCSP para los contratos menores, para suscribir publicaciones y bases de datos, debe entenderse referida únicamente a aquellas relativas a su tramitación, y no a todo el régimen jurídico que afecta y define la figura de los contratos menores, cómo es el caso de la limitación relativa a su duración, la cual, además tampoco parece idónea ni conveniente en estos contratos. En definitiva, la disposición relativa a la duración de los contratos menores establecida en el artículo 29.8 de la LCSP es únicamente aplicable a estos y, por lo tanto, no procede hacerla extensible a los contratos con regímenes de tramitación asimilados a aquellos que no tienen la conceptualización de contrato menor.»

En consecuencia, los contratos de suscripción a revistas, publicaciones y bases de datos amparados en la citada disposición adicional pueden tramitarse conforme a las normas de los contratos menores, cualquiera que sea su cuantía y sin sujeción a la limitación temporal prevista en el artículo 29.8 de la LCSP, siempre que no se trate de contratos sujetos a regulación armonizada.

Segunda. Aplicación de la disposición adicional novena de la LCSP a la contratación de bases de datos jurídicas con funcionalidades de inteligencia artificial.

Una vez expuesto el régimen jurídico aplicable, procede responder conjuntamente a las dos primeras cuestiones planteadas. En primer lugar, en el marco de la contratación del acceso y suscripción a bases de datos jurídicos no sujeta a regulación armonizada, cuando la oferta comercial incorpora de forma integrada e inseparable funcionalidades técnicas basadas en herramientas de inteligencia artificial (IA) destinadas a la consulta, búsqueda, síntesis y organización de la información contenida en dichas bases de datos, debe determinarse si resulta aplicable la disposición adicional novena de la LCSP, a la totalidad de la contratación o si, por el contrario, procede diferenciar procedimentalmente entre la suscripción a la base de datos y las funcionalidades técnicas asociadas. En segundo lugar, se trata de precisar si tales funcionalidades pueden calificarse como prestaciones complementarias comprendidas en el régimen previsto en dicha disposición adicional cuando concurren las siguientes circunstancias: tienen como finalidad exclusiva mejorar la accesibilidad, consulta y utilización de la información preexistente; se integran de forma inseparable en las ofertas comerciales disponibles en el mercado; y su ausencia haría que la oferta resulte inviable o inadecuada para las necesidades de la entidad contratante.

Resulta oportuno delimitar previamente el concepto de base de datos a efectos de este análisis. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), una base de datos es un conjunto de datos organizado de tal manera que permita obtener con rapidez diversos tipos de información. Por su parte, la 11ª edición del Diccionario de conceptos y términos de la Administración Electrónica, publicada por el Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública, la define como un repositorio que no solo almacena datos, sino que también

los conecta entre sí en una unidad lógica.

En términos generales, las bases de datos constituyen un conjunto de datos estructurados pertenecientes a un mismo contexto, concebido para la gestión electrónica de grandes volúmenes de información. El desarrollo tecnológico ha generalizado su formato digital, configurándose estas como componentes electrónicos que incorporan soluciones avanzadas para el almacenamiento, organización y recuperación de la información, con datos interrelacionados conforme a un modelo que maximiza su contenido semántico y facilita su explotación.

La incorporación de sistemas basados en IA en las bases de datos jurídicos, con carácter general, responde a la finalidad de optimizar la consulta, tratamiento y recuperación de la información preexistente, incrementando la precisión y relevancia de los resultados y favoreciendo una gestión eficiente del conocimiento jurídico. Estas herramientas no alteran el contenido original de la información ni modifican su finalidad esencial, sino que perfeccionan los modos de acceso y explotación de la misma.

Bajo esta premisa, las funcionalidades de IA integradas en las bases de datos no constituyen un objeto contractual diferenciado, sino una capa funcional de explotación de los datos preexistentes, orientada a mejorar los procesos de acceso, búsqueda, tratamiento y recuperación de la información, sin modificar su contenido ni su finalidad esencial. Actúan como herramientas instrumentales de apoyo a la consulta y utilización de las bases de datos, sin implicar un desarrollo tecnológico específico para la entidad contratante ni generar una prestación independiente susceptible de contratación separada.

De acuerdo con lo señalado en el considerando anterior, la disposición adicional novena de la LCSP prevé un régimen específico para la contratación de suscripciones a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, cualquiera que sea su soporte, así como de los servicios necesarios e imprescindibles vinculados a dicha contratación. Este régimen facilita el acceso ágil a recursos informativos esenciales para el desempeño de las funciones públicas, en coherencia con el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución Española.

Dicho régimen responde a las particularidades propias de este tipo de contratos, derivadas de su objeto y forma de comercialización —licencias cerradas de suscripción y pago anticipado ajustadas a los usos del mercado—, persiguiendo una simplificación procedimental que permita a las Administraciones dotarse de estos recursos de forma ágil, eficaz y acorde con las condiciones estándar de comercialización.

El tenor literal de la disposición adicional novena permite entender incluidos, junto con la suscripción o acceso a la base de datos, aquellos servicios necesarios e imprescindibles para su contratación o utilización, amparando así las prestaciones complementarias estrictamente necesarias para garantizar la funcionalidad, operatividad y aprovechamiento efectivo del objeto principal del contrato.

Por tanto, cuando la oferta comercial integra de forma inseparable el acceso a la base de

datos jurídicos y las funcionalidades técnicas complementarias basadas en IA —incluidas en la licencia comercial estándar del proveedor y cuya exclusión sería inviable, inadecuada o no competitiva—, no cabe apreciar la existencia de un objeto contractual autónomo y diferenciado. En tales supuestos, el conjunto de prestaciones constituye una única unidad funcional desde las perspectivas técnica y económica, en la medida en que comparten una misma finalidad y resultan objetivamente inseparables para su cumplimiento adecuado. Esta unidad funcional u operativa viene determinada por el vínculo operativo existente entre las prestaciones, que las hace indisociables para la consecución de una finalidad común o imprescindibles para el correcto funcionamiento del contrato, conforme señala el Informe 111/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

En consecuencia, siempre que las funcionalidades basadas en IA tengan una finalidad estrictamente instrumental respecto del acceso, consulta y explotación de la información contenida en la base de datos, no alteren la naturaleza del objeto principal del contrato y se presenten integradas de manera inseparable en la licencia comercial estándar, deberán considerarse prestaciones accesorias integradas en una única unidad funcional, técnica y económica. En tales casos, quedarán amparadas por el régimen jurídico especial previsto en la disposición adicional novena de la LCSP, sin que resulte procedente su tramitación diferenciada.

Por el contrario, cuando dichas funcionalidades no se integran unitariamente en la oferta comercial, presenten un contenido de desarrollo específico o configurable para la entidad contratante, o constituyan una prestación tecnológica autónoma susceptible de contratación independiente, carecerán de carácter accesorio. En estos supuestos, no resultará aplicable el régimen especial previsto en la citada disposición adicional al conjunto de la contratación, debiendo delimitarse y calificarse el objeto contractual conforme a las reglas generales de la LCSP.

Tercera. Justificación en el expediente del carácter complementario de las funcionalidades técnicas.

La tercera cuestión planteada se refiere a la forma en que la Administración debe evaluar y acreditar, a efectos de la aplicación de la disposición adicional novena de la LCSP, que las funcionalidades técnicas asociadas a una base de datos tienen carácter complementario respecto de la prestación principal.

A tal fin, resulta imprescindible que en el expediente se motive de forma expresa que dichas funcionalidades no alteran el objeto esencial del contrato, sino que actúan como prestaciones accesorias imprescindibles para el aprovechamiento efectivo de la base de datos, de modo que, sin su concurrencia, la contratación resultaría inviable o inadecuada conforme a las condiciones normales del mercado.

Esta justificación habrá de efectuarse de conformidad con los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia establecidos en el artículo 28 de la LCSP, acreditando que la solución de contratación adoptada constituye la opción jurídicamente necesaria y técnicamente adecuada en atención a la realidad del mercado y a las características de la prestación.

En particular, deberá razonarse que la contratación conjunta responde a una única unidad funcional, técnica y económica del objeto contractual y que la eventual separación de las funcionalidades técnicas carecería de sentido práctico o daría lugar a una fragmentación artificial del objeto del contrato.

Todo ello deberá valorarse atendiendo a las circunstancias concretas de cada expediente y al contenido efectivo de las ofertas comerciales, debiendo dejarse expresa constancia en el expediente de las consideraciones técnicas y jurídicas que fundamentan la calificación de dichas funcionalidades como prestaciones complementarias y, en consecuencia, la aplicación del régimen jurídico previsto en la disposición adicional novena de la LCSP.

De conformidad con las consideraciones expuestas se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. Las funcionalidades técnicas basadas en inteligencia artificial conexas a las bases de datos jurídicos podrán considerarse prestaciones complementarias comprendidas en el régimen especial previsto en la disposición adicional novena de la LCSP, cuando concurren las condiciones expuestas en el presente informe. En particular, cuando mantienen un carácter estrictamente instrumental y accesorio respecto del objeto principal del contrato, se integren de forma inseparable en la oferta comercial estándar del proveedor y constituyen, junto con aquel, una única unidad funcional, técnica y económica destinada al aprovechamiento efectivo de la base de datos, sin que quepa apreciar la existencia de un objeto contractual autónomo diferenciado.

Segunda. La entidad contratante deberá justificar de forma expresa en el expediente que dichas funcionalidades no alteran la naturaleza ni el objeto del contrato -la suscripción a la base de datos-, sino que constituyen prestaciones complementarias necesarias para garantizar la plena operatividad del servicio de acceso a la información. A tal efecto, deberá acreditarse la unidad funcional, técnica y económica del objeto contractual, la indisociabilidad técnica y comercial entre las funcionalidades y el servicio principal, así como la finalidad estrictamente instrumental de aquellas, de modo que su eventual separación carecería de justificación objetiva y daría lugar a una fragmentación artificial del objeto contractual.