



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 15 de julio de 2026, el siguiente informe:

Informe 47/25

Materia: Aplicación de la DA 9ª de la LCSP a la contratación de bases de datos jurídicas que incluyen funcionalidades técnicas integradas e inseparables con herramientas de inteligencia artificial

ANTECEDENTES

La Excm. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado del siguiente tenor:

“ANTECEDENTES

PRIMERO. Importancia de las bases de datos especializadas para la Administración.

La Constitución Española, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establecen que la eficacia, racionalización, agilidad y eficiencia han de regir la actuación de la Administración. Para el cumplimiento de estos principios, es fundamental que el personal de la Administración cuente con acceso a herramientas que faciliten el desempeño de sus funciones de forma ágil y eficiente, particularmente en aquellos órganos y servicios que realizan labores de apoyo, asistencia y asesoramiento jurídico.

En esta línea, la contratación de suscripciones a bases de datos jurídicas constituye un instrumento esencial para que la Administración pueda acceder de forma rápida y eficiente a información especializada y actualizada. El legislador ha reconocido la importancia de estas contrataciones estableciendo normas especiales en la disposición



adicional novena de la LCSP, que permite tramitar estos contratos de forma ágil y simplificada:

“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 (...).”

De esta disposición se extrae que el legislador ha querido dotar a la contratación de acceso a bases de datos de un procedimiento ágil para su tramitación y adjudicación. Esta previsión responde al reconocimiento de que el acceso a bases de datos especializadas es esencial para el funcionamiento eficiente de la Administración.

SEGUNDO. Evolución de las ofertas de bases de datos y surgimiento de dudas.

En los últimos tiempos, las ofertas comerciales de bases de datos jurídicas han evolucionado incorporando de forma progresiva herramientas técnicas avanzadas. Estas herramientas incluyen motores de búsqueda más sofisticados, capacidades de síntesis y resumen de documentación, y generación automatizada de informes. En algunos casos, estas prestaciones incluyen funcionalidades relacionadas con tecnologías de inteligencia artificial.

Este cambio en las características de mercado ha generado, comprensiblemente, ciertos interrogantes sobre la aplicación de la disposición adicional novena a estas contrataciones. Algunos se plantean si, al incorporarse estas herramientas técnicas avanzadas como parte inseparable de las ofertas de bases de datos, la prestación que se contrata ha dejado de ser fundamentalmente "acceso a una base de datos" para constituir, en cambio, la prestación de un "servicio" adicional de procesamiento o análisis



de información, lo que podría implicar que tales contrataciones quedaran fuera del régimen simplificado de la disposición adicional novena.

Esta inquietud, aunque comprensible, requiere de orientación jurídica clara para que la Administración pueda proceder con seguridad en la decisión de contratación.

TERCERO. La base de datos como objeto principal de la prestación.

A juicio de esta Administración, la prestación que se contrata es, conforme a la disposición adicional novena, "el acceso a la información contenida en bases de datos especializadas". La puesta a disposición de un contenido documental especializado — normativa, doctrina y jurisprudencia, actualizado y clasificado— constituye, a nuestro entender, el núcleo sustancial de la contratación y permanece como tal, independientemente de las herramientas técnicas mediante las cuales se accede a ese contenido. Consideramos que la base de datos es, en esencia, la compilación de esta información jurídica especializada puesta a disposición de la Administración en formato accesible.

CUARTO. Funcionalidades técnicas para la consulta y gestión de la información.

Las bases de datos actuales incorporan funcionalidades técnicas cuya finalidad es facilitar la consulta, búsqueda, organización y utilización de la información contenida en la base de datos: motores de búsqueda avanzados, herramientas de filtrado y clasificación, capacidades de síntesis y generación automatizada de informes.

Estas herramientas, a nuestro criterio, operan exclusivamente sobre el contenido preexistente en la base de datos, transformando y presentando la información existente de formas más útiles para el usuario, sin generar contenido sustancialmente nuevo o independiente de lo que ya contiene la base de datos.

QUINTO. Carácter inseparable de las funcionalidades técnicas.



En la oferta actual de los proveedores, estas funcionalidades se presentan de forma integrada e inseparable del acceso a la base de datos. No es posible habitualmente, contratar la base de datos sin tales funcionalidades, ni contratarlas de forma separada. Esta es la estructura que el mercado actual ofrece.

SEXTO. Aplicación de la disposición adicional novena a prestaciones complementarias.

Esta Administración sostiene que la disposición adicional novena reconoce que pueden existir prestaciones complementarias vinculadas a la suscripción de la base de datos, y establece que "la contratación de los servicios necesarios para la suscripción" puede efectuarse dentro del mismo régimen ágil. Este régimen parece existir precisamente para que prestaciones complementarias necesarias para la utilización efectiva de la base de datos puedan tramitarse de forma integrada, evitando que consideraciones procedimentales obstaculicen el acceso a estas herramientas esenciales.

SÉPTIMO. Planteamiento de la consulta.

En este contexto, a juicio de esta Administración, la disposición adicional novena podría resultar de aplicación a la contratación de bases de datos jurídicas que incluyen funcionalidades técnicas integradas e inseparables con herramientas de inteligencia artificial. Sin embargo, considerando que existen dudas razonables sobre esta cuestión en determinados ámbitos, se considera conveniente contar con el criterio de esa Junta para dotar de certeza y seguridad jurídica la tramitación de estas contrataciones.

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 JURIDICAS

1. La Excm. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife 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 (LCSP).

La consulta plantea tres preguntas referidas a la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas prevista en la disposición adicional novena de la LCSP cuando en la oferta comercial se incluya, 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.



2. La contratación consistente en 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, goza de una regulación especial en la disposición adicional novena de la LCSP, para el supuesto de que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, cuyo contenido es el siguiente:

“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”.

Esta Junta Consultiva tuvo ocasión de analizar este precepto en su informe 75/2018, de 10 de diciembre de 2018, sobre la aplicación de las exigencias procedimentales previstas en el artículo 118.3 de la LCAP a este tipo de contratos, señalando al respecto que *“los contratos previstos en la disposición adicional novena de la LCSP han sido investidos de una notable simplificación procedimental al preverse para ellos la aplicación del régimen propio de los contratos menores si no están sujetos a regulación*



armonizada". Se trata, por tanto, de un régimen excepcional respecto al común de los contratos no sometidos a regulación armonizada, dotado de una mayor flexibilidad procedimental, por lo que la interpretación del precepto debe realizarse bajo la citada premisa y, en consecuencia, de manera restrictiva.

En esta consulta no se plantea una cuestión procedimental sino diversas preguntas relacionadas con el objeto del contrato, habida cuenta de la evolución del mercado y de las ofertas comerciales sobre las bases de datos jurídicas que, progresivamente, van incorporando funcionalidades relacionadas con la inteligencia artificial que no existían en el momento de la aprobación de la LCSP.

En este punto conviene advertir de la evolución de la citada disposición respecto a su ámbito objetivo. Así, frente a la redacción inicial de la disposición adicional novena del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la vigente LCSP incorpora una mención a *"la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas anteriormente"*. Prevé, por tanto, la adición al objeto del contrato de prestaciones complementarias siempre que sean necesarias para satisfacer el objeto principal consistente en la suscripción a revistas y otras publicaciones o el acceso a la información contenida en bases de datos especializadas.

3. Sentadas estas premisas, ha de analizarse la posibilidad de que el contrato incorpore funcionalidades técnicas con herramientas de inteligencia artificial para la consulta, búsqueda, síntesis y organización de la información contenida en la base de datos, habida cuenta de su desarrollo reciente y su incorporación a las ofertas de esta clase de productos, y que el contrato resultante pueda beneficiarse del régimen excepcional previsto en la disposición adicional novena de la LCSP.

El punto de partida debe ser la excepcionalidad de esta disposición legal y, en cuanto tal, el objeto del contrato debe ceñirse al objeto específico en ella descrito para poder ser tramitado conforme a la misma. Ello no obsta a que quepa añadir prestaciones adicionales, conforme al artículo 34 de la LCSP, pero, en tal caso, el contrato deberá



tramitarse de acuerdo con las reglas generales de la LCSP, conforme a su objeto contractual, sin poder beneficiarse de la excepcionalidad de dicha disposición.

La cuestión reside por tanto en verificar hasta qué punto se pueden incluir funcionalidades de inteligencia artificial en estos contratos interpretando el tenor literal de la disposición respecto a su ámbito objetivo. A este respecto, una interpretación teleológica del precepto, teniendo en cuenta la última reforma legislativa, apunta a concluir que cabe incluirlas en su objeto, pero con un alcance limitado, dado el carácter excepcional de la disposición. El objeto principal del contrato debe seguir siendo el acceso a la información obrante en la base de datos y, dentro de esta finalidad, atendiendo a la evolución de la técnica y de las ofertas comerciales del mercado, cabría considerar como servicios necesarios para ese acceso los dirigidos a la mejora en la accesibilidad, consulta y utilización de la información preexistente en la base de datos. En estos términos, estas funcionalidades no tendrían que ser objeto de contratación separada y podrían integrarse en el contrato al amparo de la disposición adicional novena de la LCSP, respondiendo así a las dos primeras preguntas del escrito de consulta.

Ahora bien, cuestión distinta es que la herramienta de inteligencia artificial prevista en el contrato esté diseñada de forma que genere directamente, mediante el manejo de la información de la base de datos, otros productos como informes, resoluciones u otros instrumentos jurídicos del órgano contratante que apliquen la información obtenida de forma que las prestaciones de servicios vinculadas a la inteligencia artificial no sean meramente accesorias del contenido de las prestaciones de suministro de contenidos, objeto específico de la disposición adicional novena de la LCSP. En este caso, el acceso a la información obrante en la base de datos sería instrumental respecto de un objeto con entidad propia y que incorpora una actividad intelectual diferenciada relevante, que va más allá de lo que es susceptible de ser incluido en la disposición adicional novena de la LCSP. En este caso, o se contrata de forma separada o, de integrarse en un único contrato, éste deberá ser tramitado conforme al régimen aplicable con carácter general atendiendo al objeto del contrato.



4. En respuesta a la tercera pregunta, cabe advertir, ante todo, que las consideraciones anteriores deberán tenerse en cuenta a la hora de diseñar los pliegos de forma que de ellos se deduzca claramente 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 inteligencia artificial herramientas auxiliares para su consulta, búsqueda, síntesis y organización. A los pliegos deberá añadirse una memoria que justifique la elección del procedimiento previsto en la disposición adicional novena de la LCSP, de acuerdo con el artículo 116.4 de esta norma, sobre la base de que la necesidad a satisfacer es el acceso a la información contenida en las bases de datos, conforme a la cual se establece el objeto de contrato, a la que se añaden determinadas funcionalidades accesorias de inteligencia artificial según la situación existente en el mercado.

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

CONCLUSIONES

- 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.
- Cuando la herramienta de inteligencia artificial prevista en el contrato esté diseñada de forma que genere directamente, mediante el manejo de la información de la base de datos, otros productos como informes, resoluciones u otros instrumentos jurídicos del órgano contratante que apliquen la información obtenida, deberá contratarse de forma separada o integrarse en un único



contrato que deberá tramitarse conforme al régimen aplicable con carácter general, atendiendo al objeto del contrato.

- En la tramitación de estos contratos deberá incorporarse una memoria que justifique la elección del procedimiento previsto en la disposición adicional novena de la LCSP sobre la base de que la necesidad a satisfacer es el acceso a la información contenida en las bases de datos conforme a la cual se establece el objeto de contrato, a la que se añaden determinadas funcionalidades accesorias de inteligencia artificial según la situación existente en el mercado.