

Dictamen n.º: **373/26**
Consulta: **Consejero de Digitalización**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **24.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre interpretación del contrato denominado *“Acuerdo Marco de Suministros y Servicios de Nube para soportar la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid (dos lotes)”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de mayo de 2026 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen en relación con el expediente sobre la interpretación del contrato citado en el encabezamiento.

Correspondió su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 24 de junio de 2026.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes antecedentes de interés para la emisión del dictamen:

1.-Mediante Resolución número 139/2023, de 24 de marzo, de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, se aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco denominado: *“Acuerdo Marco de Suministros y Servicios de Nube para soportar la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid (dos lotes)”*.

El objeto de dicho Acuerdo Marco se determina en la Clausula 1.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares -PCAP- y en el artículo 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares -PPT-.

De acuerdo con la redacción del PCAP : *«El objeto del presente Acuerdo Marco es la identificación y homologación de empresas proveedoras para la dotación de productos de Nube que dé soporte a los servicios de consultoría, diseño y desarrollo de soluciones de digitalización e innovación, sobre un número concreto de ámbitos funcionales de la Comunidad de Madrid, que se van a realizar al amparo del Acuerdo Marco denominado “Consultoría, Diseño y Desarrollo de Servicios Innovadores para la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid”. Estos servicios innovadores estarán centrados en la experiencia ciudadana y/o del empleado público y el uso de nuevas metodologías digitales y/o tecnologías disruptivas, lo que conllevará que los productos de Nube objeto de contratación deberán estar alineados con estas nuevas metodologías y tecnologías.*

Adicionalmente, el presente Acuerdo Marco también dará soporte al proceso de adopción de productos de Nube, a través de las iniciativas de renovación tecnológica y de transformación digital, siguiendo la estrategia de Nube definida en Madrid Digital – MD-.

La contratación concreta de estos productos de Nube se propondrá por Madrid Digital – MD- a las empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco por medio de Contratos Basados».

Para abordar ese objeto, el Acuerdo Marco se encuentra dividido en 2 lotes de ejecución, a saber:

“1. Lote de Dotación, que permitirá la dotación de productos de Nube en un entorno híbrido y multinube, identificados dentro de este Acuerdo Marco, a demanda, en función de las necesidades de que conlleven los servicios innovadores a soportar o el proceso de adopción de los productos de Nube en MD. Adicionalmente, también será objeto de este lote los Servicios Profesionales que sean requeridos para el adecuado consumo de dichos productos de Nube.

2. Lote de Gobierno y Operación, cuyo objeto es el gobierno, la operación y la monitorización de los productos de Nube que se consuman en el entorno de Nube híbrida y multinube de MD, bien hayan sido suministrados bajo la cobertura de este Acuerdo Marco o fuera de él, para facilitar la integración con la infraestructura y servicios TIC existentes en MD, mediante la elaboración de análisis de riesgos y, si procede, evaluación de impacto para concretar las medidas técnicas jurídicas y organizativas necesarias para su conformidad con la normativa que rige la protección de datos de carácter personal en los contratos basados en los que se liciten, siempre que traten datos personales y también, si procede, en relación con el presente Acuerdo Marco precontractual”.

El alcance de cada uno de estos dos lotes se define con mayor precisión en la Clausula 3, del PPT, indicando:

«Cláusula 3. Alcance de los servicios objeto de los contratos basados.

3.1 Lote de dotación.

El alcance inicial de este lote es la dotación de los ‘productos de Nube’ que serán objeto de los Contratos Basados, que se liciten en este lote.

Estos productos de Nube se refieren, fundamentalmente, a productos ofrecidos en las modalidades de Infraestructura como Servicio (Infrastructure as a Service, IaaS), Plataforma como Servicio (Platform as a Service, PaaS) o Software como Servicio (Software as a Service, SaaS), aunque, también, podrá ser objeto de licitación cualquier otro producto de Nube incluido dentro de otras modalidades adicionales de servicio.

Para el consumo de los ‘productos de Nube’, podrá ser necesaria la contratación de los correspondientes servicios profesionales que faciliten la configuración y parametrización requerida para un consumo eficiente de dichos productos de Nube.

Adicionalmente, en el alcance de este Lote de Dotación, se incluirá el plan de soporte, asistencia o similar, que MD determine, si lo considera necesario. Este plan de soporte se podrá consumir de forma similar a cualquier otro producto de Nube.

El licitador indicará una dirección de la Web pública donde se referencie la relación de productos de Nube y los planes de soporte, asistencia o similar, si dispusiera de los mismos, junto con el precio de los mismos. Estos precios serán de aplicación para cualquier potencial cliente que pudiera tener el licitador, no siendo en ningún caso, particularizados para la oferta de MD. Si lo considera conveniente, el licitador podrá indicar más de una Web pública.

Esta dirección de la Web pública constituirá el Catálogo de Productos de Nube que ofrecerá el licitador durante la ejecución del Acuerdo Marco en el caso de ser adjudicatario del mismo, por lo que deberá mantenerlo actualizado con las altas, bajas y modificaciones de los productos de Nube que vayan surgiendo a lo largo de dicha ejecución del Acuerdo Marco.

El adjudicatario, a lo largo de la ejecución del Acuerdo Marco, estará obligado a la notificación de cualquier cambio que pudiera surgir en la dirección de la Web pública que haya indicado».

En el PCAP del Acuerdo Marco se establece que el suministro será de los productos que se encuentren en la Nube pública y tengan precio público, sin especificar la titularidad u origen de dichos productos.

Durante el periodo de licitación se efectuaron diversas consultas por parte de las empresas interesadas en la licitación, y las aclaraciones efectuadas, suscritas por el director de Contratación y Compras y la directora de Innovación, Datos y Transformación Digital de MD, el día 11 de mayo de 2023, al considerarlas de interés general para todos los posibles interesados, se publicaron en el perfil del contratante del Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

2.- Tras el desarrollo del correspondiente proceso de licitación, mediante Resolución 376/2024, de 12 de junio, de la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, se resolvió la adjudicación de los dos lotes del indicado Acuerdo Marco denominado: *“Acuerdo Marco de Suministros y Servicios de Nube para soportar la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid (dos lotes)”*, con número de expediente ECON/000020/2023, acordándose, asimismo, la publicación de la Resolución en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

3.- Consta emitida una primera Resolución interpretativa número 91/2025, de 14 de febrero de 2025, relativa al apartado 3 de la cláusula 43 de los PACP, efectuada al amparo de las previsiones del artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid. En la parte dispositiva de la misma se indicó:

“Donde dice:

Se considera como desproporcionada o temeraria toda proposición económica cuya baja en el precio, exceda de un 20% a la media aritmética de los porcentajes de bajada de todas las proposiciones presentadas y admitidas a la licitación, sin perjuicio de que el Órgano de Contratación, previa solicitud de información a todos los licitadores supuestamente comprendidos en temeridad y tras el asesoramiento técnico correspondiente, pueda apreciar que la proposición es susceptible de un normal cumplimiento, en cuyo caso se exigirá al adjudicatario una garantía complementaria del 5% del importe de adjudicación.

Debe decir:

Se considera como desproporcionada o temeraria toda proposición económica cuyo porcentaje de baja exceda en VEINTE unidades porcentuales a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones presentadas y admitidas a la licitación, sin perjuicio de que el Órgano de Contratación, previa solicitud de información a todos los licitadores supuestamente comprendidos en temeridad y tras el asesoramiento técnico correspondiente, pueda apreciar que la proposición es susceptible de un normal cumplimiento, en cuyo caso se exigirá al adjudicatario una garantía complementaria del 5% del importe de adjudicación”.

La resolución se publicó en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid para general conocimiento y de las empresas adjudicatarias de los dos lotes del Acuerdo Marco.

4.- Con fecha 17 de noviembre de 2025, mediante la Resolución 822/2025, de la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, se aprobó una segunda resolución interpretativa.

Según se indica en los antecedentes de la misma, se habían generado dudas en la ejecución de los contratos basados formalizados hasta su fecha, en cuanto a los productos de Nube objeto de contratación y, más en concreto, sobre la posibilidad de contratación de productos incluidos en las Marketplace de diferentes adjudicatarios. La resolución no documenta las concretas dudas o consultas planteadas al órgano de contratación, ni quien las efectuó.

Indica la resolución que, ante esa situación, se hacía necesario interpretar la cláusula 1 del PCAP y la cláusula 3.1 de los PPT *“a fin de unificar para todos los adjudicatarios y contratos basados, vigentes y futuros, la correcta ejecución de los mismos”*.

De esa forma, el órgano de contratación resolvió interpretar las referidas cláusulas del PCAP y del PPT del Acuerdo Marco de Suministros y Servicios de Nube para Soportar la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos:

“1.- Madrid Digital podrá consumir cualquier producto de Nube incluido en la Nube de la Web pública ofertada por los adjudicatarios de los Contratos Basados, a excepción de aquellos que no presenten su precio de forma pública en la Web homologada.

Los productos que no cumplan esta condición no podrán ser consumidos a través de los Contratos Basados en este Acuerdo Marco

2.- Madrid Digital podrá consumir los productos incluidos en el Marketplace del proveedor, siempre que se cumplan estas dos condiciones:

- Que a través de la Nube de la Nube de la Web pública ofertada por los adjudicatarios de los Contratos Basados se tenga acceso directo al Marketplace del proveedor.

- Que los productos contenidos en el Marketplace dispongan de precio público, es decir, que dispongan de precios que sean de aplicación para cualquier potencial cliente que pudiera tener el adjudicatario, no siendo en ningún caso, particularizados para la oferta de Madrid Digital.

Los productos que no cumplan estas dos condiciones no podrán ser consumidos a través de los Contratos Basados en este Acuerdo Marco.”.

Se resolvió igualmente ordenar la publicación de la Resolución 822/2025, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, para general conocimiento y notificarla a las empresas adjudicatarias del lote 1 del Acuerdo Marco.

Consta la notificación de la precitada resolución a todos los licitadores, con fecha 21 de noviembre de 2025, y su publicación en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid

6. Mediante Resolución 15/2026, de 13 de enero, de la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, se resolvió la anulación de la 2ª resolución interpretativa del Acuerdo Marco, ordenando, conforme a lo dispuesto por el artículo 191.1º de la LCSP, el inicio de un procedimiento conducente a interpretar las cláusulas del PCAP y PPT del Acuerdo Marco de Suministros y Servicios de Nube para Soportar la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid, en lo relativo a la contratación de productos contenidos en el Marketplace de los proveedores.

La resolución argumenta que el día 5 de diciembre de 2025 la entidad T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A.U. habría presentado un escrito en el que solicitaba que se tuviera por formulada oposición a la resolución interpretativa de los Pliegos rectores del Acuerdo Marco de Servicios y Suministros de Nube para soportar la transformación digital de la

Comunidad de Madrid, a los efectos del artículo 191.3.a) de la LCSP, y que, de conformidad con lo expuesto, se anulase y se dejara sin efecto la Resolución 822/2025, de 17 de noviembre, de la Consejera Delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

La solicitud de 5 de diciembre de 2025, formulada por T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A.U., no se nos ha remitido en el expediente trasladado a esta Comisión jurídica Asesora, si bien se cita como punto de partida de la Resolución 15/2026, de 13 de enero, que se publicó en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid para general conocimiento y se notificó a las empresas adjudicatarias del lote 1 del Acuerdo Marco.

SEGUNDO.- Por lo que se refiere al procedimiento de interpretación contractual que se analiza en el presente dictamen, constan los siguientes datos:

I.- El procedimiento de inicio de la interpretación de los pliegos que rigen la contratación del Acuerdo Marco fue acordado por otra Resolución 163/2026, de 19 de marzo, de la consejera-delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, publicada en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y fue notificada a los adjudicatarios del Lote 1 el día 20 de marzo de 2023, concediéndoles plazo para formular alegaciones.

La propia resolución de inicio del procedimiento indica cuál es la propuesta de resolución interpretativa del órgano de contratación. A saber: *“1.- Madrid Digital podrá consumir cualquier producto de Nube incluido en la Nube de la Web pública ofertada por los adjudicatarios de los Contratos Basados, a excepción de aquellos que no presenten su precio de forma pública en la Web homologada.*

Los productos que no cumplan esta condición no podrán ser consumidos a través de los Contratos Basados en este Acuerdo Marco.

2.- Madrid Digital podrá consumir los productos incluidos en el Marketplace del proveedor siempre que se cumplan estas dos condiciones:

- Que a través de la Nube de la Web pública ofertada por los adjudicatarios de los Contratos Basados se tenga acceso directo al Marketplace del proveedor.

- Que los productos contenidos en el Marketplace dispongan de precio público, es decir, que dispongan de precios que sean de aplicación para cualquier potencial cliente que pudiera tener el adjudicatario, no siendo en ningún caso, particularizados para la oferta de Madrid Digital.

Los productos que no cumplan estas dos condiciones no podrán ser consumidos a través de los Contratos Basados en este Acuerdo Marco”.

Igualmente, se ordena la publicación de la resolución de inicio en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, para general conocimiento, y la notificación a las empresas adjudicatarias del lote 1 del Acuerdo Marco, y se indica que los interesados podrán formular las alegaciones y presentar los documentos o justificaciones que estimasen oportunos en el plazo de los diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación de la Resolución, respecto de los puntos sometidos a interpretación.

II. Durante el referido plazo, únicamente formuló alegaciones la empresa T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A.U, indicando que la propuesta de interpretación que recoge la resolución de inicio del procedimiento de interpretación contractual, al reproducir la que anteriormente había efectuado la Resolución 822/2025, ya anulada, adolecía de los mismos errores y vicios de aquella.

De esa forma, destaca lo que considera un vicio formal en el procedimiento de interpretación contractual, consistente en que no se identifican con claridad las dudas planteadas en la ejecución de los contratos basados, con infracción de las previsiones del art. 7 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de contratos, lo que en su opinión determina que no se ha motivado debidamente la necesidad de acudir a un procedimiento de interpretación contractual como el que nos concierne.

En cuanto al fondo, se considera que el órgano de contratación ha efectuado una modificación unilateral y encubierta del contrato, contraria al contenido del Acuerdo Marco, explicando: *“la interpretación que ha efectuado el órgano de contratación amplía el objeto del Acuerdo marco, extendiéndolo más allá del suministro de productos de Nube, para poder contratar (con el descuento ofertado a tales productos) otros productos de terceros (distintos al propio proveedor de los productos Cloud).*

En este sentido, el órgano de contratación ha decidido (unilateralmente) que los productos que se hallan en el Marketplace del proveedor, según el caso, podrán ser consumidos por el órgano de contratación siempre que concurran, cumulativamente, las condiciones siguientes: (i) que se tenga acceso directo al Marketplace del proveedor a través de la Nube de la página web indicada en las proposiciones de los adjudicatarios de los contratos basados del Lote 1 del Acuerdo Marco; y (ii) que los productos incluidos en el Marketplace dispongan de precios públicos, aplicables a cualquier potencial cliente del adjudicatario”.

En sus alegaciones, la empresa T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A.U continúa argumentando su oposición a la interpretación propugnada, y manifiesta que el objeto del Lote 1 lo constituye la provisión de un tipo específico de productos de Nube identificados en el Acuerdo marco (en

concreto, las modalidades Infrastructure as a Service (IaaS), Platform as a Service (PaaS) y Software as a Service (SaaS).

Por lo tanto, considera que en ningún caso se exige que a través de la Nube de la página web pública ofertada por los adjudicatarios de los contratos basados deba tenerse acceso directo al Marketplace del proveedor.

Añade, con cita de la cláusula 3 del PPT, en relación con el apartado 9 de la cláusula 1 del PCAP, relativa a los criterios de adjudicación automáticos, que el Acuerdo marco tampoco incluye productos distintos a los productos de Nube, ni alude en modo alguno al Marketplace de los proveedores.

Por lo expuesto, indica que: *“no se alcanza a comprender que en este instante se pretenda hacer extensible el objeto del Lote 1 del Acuerdo marco y el precio ofertado por las licitadoras en relación con los consumos de productos de Nube al resto de productos contenidos en el Marketplace de los proveedores que, además, como venimos anticipando, son distintos o ajenos a los proveedores (propiedad de terceros), más aún cuando tal extensión no se infiere de los Pliegos en modo alguno”* y se añade que las cláusulas que han sido interpretadas en la Resolución únicamente aluden al objeto del contrato, que está compuesto por los productos Nube de los proveedores de Cloud, sin que se contemple la inclusión de productos de terceros ni de hyperscalers de terceros.

Igualmente considera la interesada que tampoco puede acogerse la segunda condición formulada por el órgano de contratación, consistente en exigir que los productos del Marketplace dispongan de precio público aplicable a cualquier potencial cliente que pudiera tener el adjudicatario, puntualizando que los productos del Marketplace no son productos Nube y, por lo tanto, son ajenos al objeto del presente contrato y -además- son propiedad de terceros (por lo que ni son propiedad de las adjudicatarias

del Acuerdo marco, ni del proveedor del producto Nube), apuntando así a una interpretación contractual que afectaría a esos terceros titulares.

Por lo expuesto, concluye que la propuesta de interpretación acogida en la Resolución supone, en realidad, una modificación encubierta del objeto del Acuerdo marco (ampliándolo) que, además, pretende realizarse sin haberse seguido el procedimiento establecido en los Pliegos para tal fin y manifiesta que obligar a T-SYSTEMS (y al resto de adjudicatarias) a aplicar el descuento ofrecido para los consumos de productos Nube a otros productos del Marketplace del proveedor, sin efectuar la modificación pertinente con carácter previo y sin ajustar la retribución que, en su caso, debería compensar este incremento en las prestaciones a suministrar, no es admisible ni conforme a Derecho, puesto que los precios ofertados por las licitadoras, consistentes en un descuento global para los consumos de productos Cloud, puede obtenerse, precisamente, por los acuerdos y sinergias entre los proveedores de productos Nube y las licitadoras, destacando que los hyperscalers, cuyos productos constan en el Marketplace, no ofrecen esta clase de descuentos, tal como se evidencia en los enlaces de página web públicas y documentos de *hyperscaler* cuyos enlaces incorpora al escrito de alegaciones.

A la vista de todo lo expuesto, la mercantil interesada solicita: *“que se tenga por presentado este escrito y por formulada oposición frente a la Resolución, a los efectos del art. 191.3.a) de la Ley de contratos, y la anule y deje sin efecto”*.

III.- Una vez finalizado el trámite de audiencia, con la presentación de alegaciones únicamente por parte de la empresa T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A.U, se ha emitido una Resolución de 8 de mayo de 2026, acordando dar traslado a esta Comisión Jurídica Asesora, para la emisión del preceptivo dictamen y suspender el presente expediente de interpretación por el plazo máximo para resolver, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la

recepción del dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos, que no podrá exceder de tres meses, debiendo en otro caso proseguir con el procedimiento de interpretación del contrato.

Consta la notificación del acuerdo de suspensión del procedimiento a todos adjudicatarios del acuerdo marco, con fecha 12 de mayo de 2026.

Se adjunta un informe-propuesta, de fecha 14 de mayo de 2026, suscrito por la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, que argumenta, en cuanto al fondo de la cuestión controvertida que, tanto en el PCAP – clausula 1- como en el PPT -clausula 3- , al definir el objeto del contrato, determinan que el “*alcance inicial*” del lote, siempre está en función de las necesidades del órgano de contratación, y lo determinan a título enunciativo y no limitativo ni excluyente, precisando: “*Estos productos de Nube se refieren fundamentalmente a productos ofrecidos en las modalidades de Infraestructura como Servicio (Infrastructure as a Service, IaaS), Plataforma como Servicio (Platform as a Service, PaaS) o Software como Servicio (Software as a Service, SaaS), aunque, también, podrá ser objeto de licitación cualquier otro producto de Nube incluido dentro de otras modalidades adicionales de servicio*”. Cláusula 3.1 Lote dotación del PPT (página 7, párrafo 1).

Y añaden los PPT en cuanto a dichos productos: “*El licitador indicará una dirección de la Web pública donde se referencie la relación de productos de Nube y los planes de soporte, asistencia o similar, si dispusiera de los mismos, junto con el precio de los mismos. Estos precios serán de aplicación para cualquier potencial cliente que pudiera tener el licitador, no siendo en ningún caso, particularizados para la oferta de MD. Si lo considera conveniente, el licitador podrá indicar más de una Web pública*”. Cláusula 3.1 Lote dotación PPT (página 79, párrafo 4).

Además, en el PCAP del Acuerdo Marco se establece que el suministro será de los productos que se encuentren en la nube pública y que tengan precio público, sin especificarse la titularidad u origen de dichos productos.

Por lo expuesto, se propone la adopción de la interpretación sostenida por MD, que se considera que se ajusta a la letra del PPT y PCAP y a su espíritu y finalidad, y que, con base en ella, será el propio licitador quien determine en la dirección de la web pública facilitada, conforme a lo exigible en los pliegos, en la que estarán disponibles todos y cada uno de los productos de Nube que oferte, indicando el precio de los mismos, que será un precio igual para todos los posibles clientes, sin que exista una tarifa especial para la Agencia.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La petición de dictamen se ha de entender realizada al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a cuyo tenor la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, sus entidades locales y las universidades públicas en los supuestos de *“aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de Contratos de las Administraciones públicas”*, y ha sido formulada por órgano competente para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.d) del ROFCJA.

SEGUNDA.- El contrato cuya interpretación se pretende se adjudicó mediante la Resolución 376/2024, de 12 de junio, de la Consejera-Delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, que resolvió la adjudicación de los dos lotes del Acuerdo Marco denominado: “*Acuerdo Marco de Suministros y Servicios de Nube para soportar la Transformación Digital de la Comunidad de Madrid (dos lotes)*”, con número de expediente ECON/000020/2023, acordándose, asimismo, la publicación de la Resolución en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

De esta forma, resulta de aplicación al fondo del asunto 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/17). También resulta de aplicación la misma norma al procedimiento de interpretación contractual, siendo la vigente en el momento de su inicio, el día 19 de marzo de 2026.

La importancia de que la interpretación que haya de darse al contrato sea establecida previa la tramitación del correspondiente procedimiento ya ha sido destacada por esta Comisión Jurídica Asesora en numerosos dictámenes, en los que indicamos que la Administración no puede adoptar sin más una resolución para la interpretación del contrato, sino que ha de hacerlo observando de un modo riguroso las exigencias de índole procedimental que resulten aplicables.

En particular, hay que estar a lo dispuesto en la LCSP/17, cuyo artículo 191, en sus apartados 1 y 3 a), establece, respectivamente, la necesidad de dar audiencia al contratista y el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma cuando en la interpretación del contrato se formule oposición por parte del contratista. Esta última exigencia se concreta, en

cuanto al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en el artículo 5.3. f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

En este procedimiento se observa que no se ha requerido informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Sobre el particular, los dictámenes 429/12, de 11 de julio y 445/12, de 18 de julio del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y el reciente Dictamen 270/26, de 13 de mayo, emitido por esta Comisión Jurídica Asesora, concluyen que *“el informe solicitado no tiene carácter preceptivo al no encontrarse dentro de las materias expresamente recogidas en la ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos y ser el artículo 97 del Reglamento General de Contratos, que prevé la exigencia de informe de la asesoría jurídica en los expedientes contradictorios relativos a las diferencias interpretativas de carácter no básico y no contemplar el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el procedimiento de interpretación de los contratos, lo que no significa que haya de aplicarse con carácter supletorio la normativa estatal porque ‘la supletoriedad de la legislación estatal obedece a una función integradora del ordenamiento, lo que no implica que la ausencia voluntaria de una exigencia jurídica deba llevar a la aplicación obligatoria de la normativa estatal no básica’.* Tampoco tiene carácter básico el artículo 191.2 de la LCSP”. Resultando extrapolable esa argumentación, podemos concluir que la existencia del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid no es preceptiva en este tipo de expedientes de interpretación contractual.

En cuanto al procedimiento desarrollado en este caso, consta que se inició el procedimiento de interpretación mediante una resolución en la que se afirma, como punto de partida, que algunas empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco habrían manifestado sus dudas al respecto del alcance contractual y plantea la interpretación propugnada por la propia administración.

Destacamos en este punto que no se han identificados esas dudas, ni la propuesta interpretativa de las aludidas adjudicatarias, por lo que el procedimiento de interpretación contractual que nos ocupa debe considerarse iniciado de oficio.

Seguidamente se confirió trámite de audiencia a todas las empresas contratistas, manifestando su oposición tan solo una de ellas. Con posterioridad al trámite de audiencia, se ha emitido una Resolución de 8 de mayo de 2026, acordando dar traslado a esta Comisión Jurídica Asesora, para la emisión del preceptivo dictamen y suspender el presente expediente de interpretación, conforme a lo previsto en el artículo 22,1, letra d) de la LPAC; notificándose a todos adjudicatarios del acuerdo marco, con fecha 12 de mayo de 2026.

Más tarde se ha emitido un informe-propuesta, de fecha 14 de mayo de 2026, suscrito por la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, que da respuesta parcial a algunas de las alegaciones de la adjudicataria, que disiente de la interpretación propugnada, y se remite a esta Comisión Jurídica Asesora para su análisis, junto con el resto del expediente.

A la vista de lo expuesto, observamos que en este caso, tras formular sus alegaciones la empresa disidente, se ha emitido un informe-propuesta por el órgano de contratación que las analiza solo parcialmente, omitiendo toda referencia a la posibilidad de que en el Marketplace del proveedor existan algunos productos que no sean “*productos de Nube*”, con particular referencia a la inclusión de productos de los *hyperscalers*, siendo ese el aspecto central de la oposición de la contratista, que considera que tales productos deberían entenderse excluidos del objeto del contrato, por mucho que estuvieran en su Marketplace.

Apunta de esa forma la contratista que, de otra forma, se estarían afectando a terceros no intervinientes en la licitación, señalando que “*no se alcanza a comprender que en este instante se pretenda hacer extensible*

el objeto del Lote 1 del Acuerdo marco y el precio ofertado por las licitadoras en relación con los consumos de productos de Nube al resto de productos contenidos en el Marketplace de los proveedores que, además, como venimos anticipando, son distintos o ajenos a los proveedores (propiedad de terceros), más aún cuando tal extensión no se infiere de los Pliegos en modo alguno". Se añade que las cláusulas que han sido interpretadas en la Resolución únicamente aluden al objeto del contrato, que está compuesto por los productos Nube de los proveedores de Cloud, sin que puedan contemplar la inclusión de productos de terceros, ni de *hyperscalers* de terceros.

Igualmente considera la interesada que tampoco puede acogerse la segunda condición formulada por el órgano de contratación, consistente en exigir que los productos del Marketplace dispongan de precio público aplicable a cualquier potencial cliente que pudiera tener el adjudicatario y ello por la misma razón antes apuntada, que insiste en que los productos del Marketplace, no son siempre productos Nube y, por lo tanto, algunos de ellos son ajenos al objeto del presente contrato y -además- pueden ser propiedad de terceros (por lo que ni son propiedad de las adjudicatarias del Acuerdo marco, ni del proveedor del producto Nube), apuntando así a una interpretación contractual que afectaría a esos terceros titulares.

Por lo expuesto, concluye que la propuesta de interpretación acogida en la Resolución supone, en realidad, una modificación encubierta del objeto del Acuerdo marco (ampliándolo) que, además, pretende realizarse sin haberse seguido el procedimiento establecido en los Pliegos para tal fin y manifiesta que obligar a T-SYSTEMS (y al resto de adjudicatarias) a aplicar el descuento ofrecido para los consumos de productos Nube a otros productos del Marketplace del proveedor, sin efectuar la modificación pertinente con carácter previo y sin ajustar la retribución que, en su caso, debería compensar este incremento en las prestaciones a suministrar, por lo que no es admisible ni conforme a Derecho, puesto

que los precios ofertados por las licitadoras, consistentes en un descuento global para los consumos de productos Cloud, puede obtenerse, precisamente, por los acuerdos y sinergias entre los proveedores de productos Nube y las licitadoras, destacando que los hyperscalers, cuyos productos constan en el Marketplace, no ofrecen esta clase de descuentos, tal como se evidencia en los enlaces de página web públicas y documentos de *hyperscaler* que incorpora al escrito de alegaciones.

Se observa en este punto que una parte fundamental de las argumentaciones de la contratista no han sido contestadas en el informe-propuesta emitido por el órgano de contratación, que es el único informe técnico que consta emitido en el procedimiento, aludiéndose a cuestiones de fondo de índole técnica, que no jurídicas, sobre las que esta Comisión Jurídica Asesora carece de otros medios de análisis diferentes de los que le puedan proporcionar los informes técnicos emitidos en el curso del procedimiento.

Así las cosas, considera esta Comisión que deber retrotraerse el procedimiento para emitirse un informe técnico más completo que analice las cuestiones últimamente referidas. Con posterioridad deberá concederse el trámite de audiencia a todos los interesados.

Debe recordarse en este punto que es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así los dictámenes 435/20, de 6 de octubre; 61/16, de 5 de mayo; el 397/16, de 8 de septiembre y el 155/18, de 5 de abril; entre otros) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión al contratista y lo procedente es la retroacción del procedimiento. Sin embargo, cuando los informes no introducen cuestiones o hechos nuevos, aunque se hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no

generan indefensión al contratista y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento. Este era el criterio del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que ha hecho suyo esta Comisión Jurídica Asesora en los citados dictámenes y que resulta corroborado por el artículo 82 LPAC, que sólo admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico y el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, en el caso de que estos formaran parte del procedimiento, en cuanto estos informes y dictámenes se limitan al análisis de los aspectos jurídicos, sin que puedan introducir hechos o cuestiones nuevas.

Finalmente, tras cumplimentar debidamente el trámite de audiencia de todos los contratista-, habrá de formularse una propuesta de resolución que analice y de respuesta a todas las cuestiones suscitadas en el procedimiento, dando traslado a esta Comisión de la misma para su informe preceptivo.

Será en ese momento -y no antes, como se ha efectuado en la resolución del 8 de mayo de 2026- cuando pueda acordarse la suspensión del procedimiento, conforme previene el artículo 22,1, letra d) de la LPAC, que dispone: *“El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: ...*

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.

Enlazando con lo últimamente expuesto, debemos referirnos al plazo aplicable para para resolver este procedimiento, observando que, al no recoger la legislación de contratos públicos un plazo específico para la interpretación contractual y encontrarnos ante un procedimiento iniciado de oficio, pudiera considerarse de aplicación el plazo general de tres meses del artículo 21.3 de la LPAC.

No obstante, como también indicábamos en el reciente Dictamen 270/26, de 13 de mayo, la jurisprudencia ha eliminado las dudas sobre la posibilidad de que los procedimientos de interpretación caducasen, negando esa posibilidad.

Efectivamente, sentencias como las del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 12 de marzo de 2015 (rec. 118/2014), del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 14 de septiembre de 2016 (rec. 77/2015) y singularmente la del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2020 (rec. 432/2018) han considerado que la interpretación contractual no puede considerarse una potestad interventora, por lo que no entra en juego el plazo de caducidad. Este criterio también ha sido asumido por el Consejo de Estado en su Dictamen 877/2017, de 12 de abril de 2018, y en el Dictamen 1980/2024, de 13 de marzo de 2025, y en el Dictamen 647/2025, de 17 septiembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022 (recurso 63/2020) que ratifica la de 20 de julio de 2020 mencionada. En consecuencia, el instituto de la caducidad no sería aplicable al presente expediente.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento analizado, para tramitarlo conforme a lo indicado en la consideración jurídica segunda del presente dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 24 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 373/26

Excmo. Sr. Consejero de Digitalización

Carrera de San Jerónimo, 13 - 28014 Madrid