



Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 19 de junio de 2014

Informe 9/2013, 19 de junio de 2014. Sistemas de racionalización técnica: centrales de contratación y acuerdos marco. Valor máximo estimado de los acuerdos marco y presupuesto de los contratos que se derivan de estos

Antecedentes

1. El director general del Tesoro, Política Financiera y Patrimonio ha formulado la siguiente consulta a esta Junta Consultiva:

La Central de Contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears fue creada por el Decreto 56/2012, de 13 de julio, como órgano administrativo especializado, que actúa adquiriendo suministros y servicios, adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para llevar a cabo obras, suministros y servicios destinados a los entes incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 56/2012, es decir, la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y los entes que, de acuerdo con la Ley 7/2010, de 21 de julio, integran el sector público autonómico.

De acuerdo con el artículo 10 del mencionado Decreto, la contratación centralizada se lleva a cabo mediante una de las siguientes técnicas: homologación mediante un procedimiento especial de adopción de tipo con la conclusión de un acuerdo marco o la articulación de un sistema dinámico de contratación con la posterior creación de un catálogo, y tramitación de los expedientes para la contratación de las obras, los suministros y los servicios declarados de contratación centralizada no homologada, mediante la formalización de un contrato, la conclusión de un acuerdo marco o la articulación de un sistema dinámico de contratación.

Debe decirse, también, que el artículo 17 del Decreto 56/2012 permite a los consejos insulares, a las entidades que integran la Administración local y a otros entes e instituciones de la Comunidad Autónoma adherirse al catálogo autonómico de obras, suministros y servicios homologados. Esta adhesión puede hacerse para la totalidad de las obras, los suministros y los servicios incluidos en el catálogo o solo para determinadas categorías.



En su actividad contractual, el sistema más utilizado por la Central de Contratación es el acuerdo marco, tanto en la homologación por procedimiento especial de adopción de tipo como en la tramitación de expedientes no homologados.

Pues bien, es en la aplicación de este sistema cuando han surgido una serie de cuestiones que necesitan, desde el punto de vista de esta Dirección General, un pronunciamiento de la Junta Consultiva. En todo caso, todas tienen que ver con dos conceptos económicos de especial relevancia en la contratación administrativa: el valor estimado y el presupuesto.

El artículo 88.8 del TRLCSP dispone que para calcular el valor máximo estimado de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición debe tenerse en cuenta el valor máximo estimado, excluido el IVA, del conjunto de contratos incluidos durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.

Ya se ha apuntado más arriba que determinadas entidades de la Comunidad Autónoma no incluidas dentro del ámbito de aplicación del Decreto 56/2012 pueden adherirse al catálogo de obras, suministros y servicios centralizados.

La adhesión de estas entidades puede ser previa a la conclusión del acuerdo marco o puede efectuarse con posterioridad. En el primer caso, es posible tener en cuenta los contratos derivados que las entidades adheridas puedan llevar a cabo durante la vigencia del acuerdo marco, pero es impensable en el caso de que no haya una adhesión previa.

La primera duda que se plantea, por tanto, es la relación entre el valor máximo estimado de un acuerdo marco de homologación y los contratos derivados de las entidades adheridas o susceptibles de adhesión.

Esta cuestión ha sido tratada en el Informe 5/2010, de 14 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este caso, la Diputación Provincial de Huesca planteaba si la tramitación de un acuerdo marco exige conocer previamente las entidades que se tienen que adherir al mismo, concretando de ese modo el valor estimado del acuerdo e incorporándolo al pliego de cláusulas o, por el contrario, basta tramitar un pliego en el que se incluya la posibilidad de que las entidades locales se adhieran con posterioridad al citado acuerdo, y en este caso se desconoce el valor estimado del mismo.

La Junta respondió que visto el contenido del artículo 76.8 de la LCSP (hoy, artículo 88.8 del TRLCSP) «Se deduce que, con carácter general, es necesario, conveniente y útil conocer previamente las entidades que se adhieren al mismo. De manera que en el valor estimado del acuerdo



marco, se tengan en cuenta el número de entidades y organismos que hayan suscrito el convenio de adhesión al sistema de adquisición centralizada.»

Recuerda, sin embargo, que los acuerdos marco no significan la realización inmediata de gasto público y, por tanto:

La tramitación de tales expedientes no queda condicionada ni mediatizada por la existencia de crédito, sino que sólo responde al hecho de que haya unas necesidades reales de adquisición de los bienes objeto del contrato, de las que sólo se hace una mera estimación o previsión para el período de tiempo de que se trate.

Además, el acuerdo marco, en el contexto del sistema de contratación centralizada, que parece que es el sistema que se pretende, puede funcionar dentro de la primera fase del procedimiento especial de adopción de tipo previsto en el artículo 190 LCSP, sin que resulte necesario establecer valor estimado del mismo. De manera, que no sería necesaria la identificación de todas las entidades locales adheridas. De otra parte, tampoco parece existir inconveniente para que, previa previsión en el PCAP para la conclusión del acuerdo marco, éste se amplíe a las nuevas adhesiones que se produzcan durante la vigencia del acuerdo marco.

La cuestión, entendemos, no queda resuelta, sino muy al contrario; se suscita una nueva cuestión que es la necesidad o no de establecer un valor estimado en los acuerdos marco de homologación por procedimiento de adopción de tipo, con las implicaciones que puede tener a efectos de procedimiento, publicidad o régimen de recursos. Por ello, se solicita el parecer de la Junta Consultiva sobre las siguientes cuestiones:

- a) ¿Es necesario fijar un valor máximo estimado en los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros mediante el procedimiento especial de adopción de tipo?
- b) En el caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿considera la Junta Consultiva que para calcular el valor máximo estimado de un acuerdo marco de homologación de tipo debe tenerse en cuenta el valor estimado de los contratos que pueden llevar a cabo las instituciones y las entidades adheridas o que puedan adherirse al mismo?

La segunda duda tiene que ver con la consideración del valor máximo estimado de los acuerdos marco como un límite cuantitativo respecto del conjunto de los contratos que se derivan del mismo.

Hasta ahora la Central de Contratación, a la hora de concluir un acuerdo marco, ha calculado su valor máximo estimado a partir de las estimaciones de los contratos derivados efectuadas por los diferentes



órganos de contratación afectados por la centralización. No obstante, es evidente que estos cálculos no son precisos, tanto por la extensión del ámbito subjetivo como también por la imposibilidad de prever todas las necesidades que pueden surgir durante la vigencia del acuerdo marco. Esto puede comportar que a la hora de llevar a cabo la contratación derivada las necesidades reales de los diversos órganos supere, cuantitativamente, el valor máximo estimado inicialmente calculado.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de julio de 2013 por el que se da aplicación a la previsión del artículo 83.2 del Texto refundido de la Ley de Finanzas respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de fiscalización previa limitada establece que en el trámite de fiscalización previa de los contratos derivados «Constará un informe de la Central de Contratación u órgano de contratación descentralizado relativo a la situación actual de los contratos derivados imputados al acuerdo marco de referencia, en relación con su límite cuantitativo, valor máximo estimado y plazo de vigencia del acuerdo marco, cuando el acuerdo marco se haya formalizado por los órganos de contratación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears» (punto 2.4.2 del Acuerdo). En este mismo sentido, ya se pronunció la comunicación de la Intervención General relativa a la fiscalización de los acuerdos marco de 13 de diciembre de 2012.

Esta exigencia, así formulada, interpreta claramente que el valor máximo estimado de un acuerdo marco supone un límite cuantitativo respecto de los contratos que se derivan del mismo, y tiene como consecuencia que una vez que el volumen económico de los contratos derivados alcance el valor máximo estimado del acuerdo marco no puede llevarse a cabo más contratación derivada y, en definitiva, supone la finalización del acuerdo marco.

En sentido contrario se manifiesta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda en el Informe 17/2012. Entre otras cuestiones, el Ayuntamiento de Madrid preguntó a la Junta Consultiva si el valor máximo estimado de los acuerdos marco a que se refiere el artículo 88.8 del TRLCSP, además de servir para determinar los umbrales comunitarios, la publicidad y el régimen de recursos, se considera un límite cuantitativo respecto del número de contratos derivados que se celebren.

La Junta, después de exponer lo que considera oportuno, afirma que el concepto *valor estimado* no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación e, incluso, en la impugnación de algunos aspectos de la contratación, y que su finalidad es la de las directivas comunitarias, y concluye que «El valor estimado de los acuerdos marco artículo 88.8 del TRLCSP no constituye el límite cuantitativo para los contratos que se puedan hacer derivados de ese acuerdo marco.»



A la vista de estos planteamientos y de las dos posturas expuestas (y opuestas), la Dirección General del Tesoro, Política Financiera y Patrimonio considera necesario el parecer de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la siguiente cuestión:

- ¿Debe entenderse que el valor máximo estimado de un acuerdo marco constituye un límite cuantitativo para el conjunto de los contratos derivados o, por el contrario, es posible que los contratos derivados superen en conjunto el importe establecido como valor máximo estimado del acuerdo marco?

Para finalizar, la última duda se refiere al presupuesto de los contratos derivados.

La Central de Contratación ha concluido dos acuerdos marco por los que se han homologado los servicios de vigilancia y seguridad y el de limpieza. En estos acuerdos se han seleccionado diversos adjudicatarios, se han fijado los precios máximos de adjudicación de los contratos derivados para cada adjudicatario y se han establecido las bases para la contratación derivada. Ambos acuerdos no han establecido todos los términos, de manera que la adjudicación de los contratos tiene que efectuarse convocando a las partes a una nueva licitación, en la cual, entre otros aspectos, el precio será objeto de consulta.

En estos casos, para cada adjudicatario el precio de adjudicación del acuerdo marco tiene el carácter de máximo y puede ser mejorado a la baja en la licitación del contrato derivado. De esta manera se puede decir que, para cada adjudicatario, su precio de adjudicación del acuerdo marco funciona como presupuesto máximo de licitación para los contratos derivados.

Entendido de esta manera, para los órganos de contratación el presupuesto de los contratos derivados se determinaría por el precio de adjudicación más alto de entre los diversos precios de adjudicación, mientras que para cada licitador habría un presupuesto de licitación particular determinado por su precio máximo.

Es evidente que esta interpretación produce ciertos inconvenientes, algunos de los cuales de consideración: condiciona la disponibilidad presupuestaria de los órganos de contratación, puede producir presupuestos exorbitantes, puede afectar al número de empresarios que deben consultarse en función de la sujeción o no a procedimiento armonizado, puede alterar la clasificación empresarial requerida e, incluso, puede afectar a la cuantía de la garantía provisional en su caso.



Desde otra perspectiva podría considerarse que el presupuesto de licitación del contrato derivado es independiente de los precios máximos de adjudicación de cada adjudicatario, de manera que los órganos de contratación derivada no quedan vinculados a los mismos a la hora de fijar el presupuesto, sino que tiene que ser adecuado al objeto y a las prestaciones requeridas respetando siempre las especificaciones del acuerdo marco. En este caso, el presupuesto del contrato derivado operaría como límite de las ofertas de los adjudicatarios que no podrían superarlo. Así interpretado, los adjudicatarios tendrían un doble límite, el de los precios máximos de adjudicación y el del presupuesto del contrato derivado, y puede ocurrir que el presupuesto del contrato calculado no dé cobertura a los precios de todos los adjudicatarios.

La consulta que esta Dirección General dirige a la Junta Consultiva es la siguiente:

– En los acuerdos marco concluidos con diversos adjudicatarios, en los que se han fijado los precios máximos de adjudicación de los contratos derivados para cada adjudicatario, ¿está obligado el órgano de contratación a fijar el presupuesto de los contratos derivados en función de los precios de los adjudicatarios, de manera que forzosamente el presupuesto tiene que dar cobertura al precio más elevado, o bien es posible que el órgano de contratación fije el presupuesto del contrato derivado atendiendo al objeto y a las prestaciones concretas operando como límite de las ofertas de los empresarios?

2. El director general del Tesoro, Política Financiera y Patrimonio de la Consejería de Hacienda y Presupuestos está legitimado para solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de conformidad con el artículo 15.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 1997. Al escrito se adjunta un informe jurídico, de acuerdo con el artículo 16.3 del Reglamento. Por tanto, se reúnen los requisitos previos de admisión para poder emitir el informe solicitado.

Consideraciones jurídicas

1. El escrito de consulta plantea diversas cuestiones relacionadas con el valor máximo estimado de los acuerdos marco que tramita la Central de Contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y con el presupuesto de los contratos que se derivan de estos.

La primera cuestión hace referencia a la relación entre el valor máximo estimado de un acuerdo marco de homologación y los contratos derivados de las



entidades adheridas o susceptibles de adherirse al mismo.

A este respecto se pregunta, por una parte, si es necesario fijar un valor máximo estimado en los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno del procedimiento especial de adopción de tipo y, por otra, en caso de que la respuesta a la duda anterior sea afirmativa, si para calcular este valor máximo estimado debe tenerse en cuenta solo el valor estimado de los contratos que pueden llevar a cabo las instituciones y entidades adheridas al acuerdo marco o si también debe tenerse en cuenta el de las entidades que puedan adherirse al mismo.

La segunda cuestión plantea una duda relacionada con la consideración del valor máximo estimado de los acuerdos marco como un límite cuantitativo respecto del conjunto de los contratos derivados de los mismos. En concreto, se pregunta si el valor estimado de un acuerdo marco constituye un límite cuantitativo para el conjunto de los contratos que se basen en el acuerdo marco o si, por el contrario, es posible que estos contratos derivados puedan superar conjuntamente el valor máximo estimado del acuerdo marco.

La tercera cuestión plantea la duda en relación con la determinación del presupuesto de los contratos basados en los acuerdos marco que se concluyan con varios adjudicatarios, en los que se han fijado los precios máximos de adjudicación para cada uno. En concreto, se pregunta si en estos casos el órgano de contratación está obligado a fijar el presupuesto de los contratos derivados en función de los precios de los adjudicatarios del acuerdo marco, de forma que necesariamente el presupuesto tiene que dar cobertura al precio más elevado, o si el órgano de contratación puede fijar el presupuesto del contrato derivado atendiendo al objeto y a las prestaciones concretas, de forma que el presupuesto opera como límite de las ofertas de los empresarios, que por tanto no lo podrían sobrepasar independientemente de los precios de adjudicación del acuerdo marco.

2. Para dar respuesta a la consulta y situar en su contexto las cuestiones planteadas, parece conveniente hacer algunas referencias a las centrales de contratación, a la técnica del acuerdo marco y al concepto de valor estimado.

Aunque los dos primeros conceptos o figuras ya se analizaron en el Informe 5/2009, de 18 de diciembre, de esta Junta Consultiva, ahora, para una exposición más clara, se reproducen parcialmente —con las actualizaciones normativas pertinentes— y se completan las consideraciones jurídicas de aquel



Informe que se referían a la regulación de estas figuras.

3. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpuso al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y servicios, señalaba en su exposición de motivos, como una de las principales novedades, la regulación de diversas técnicas para racionalizar las adquisiciones de bienes y servicios: acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compras.

Estas técnicas permiten simplificar y agilizar el procedimiento de contratación pública y reducir los gastos, dado que permiten que los órganos de contratación se beneficien de economías de escala en las compras a largo plazo y se aseguren un aprovisionamiento regular, en condiciones flexibles, de los servicios o productos necesarios, mediante la selección de empresas interesadas en la adjudicación de contratos que han de celebrarse en el futuro, durante un período de tiempo limitado.

El título II, “Racionalización técnica de la contratación”, del libro III, “Selección del contratista y adjudicación de los contratos”, de esta Ley, que ha sido objeto de un texto refundido, el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), recoge la regulación de los sistemas de racionalización técnica de la contratación. En concreto, en el Texto refundido se contienen normas generales sobre la utilización de estos sistemas tanto para las entidades que tienen la consideración de Administración pública como para el resto de entidades del sector público (artículos 194 y 195), y la regulación de los acuerdos marco (artículos 196 a 198), los sistemas dinámicos de adquisición (artículos 199 a 202) y las centrales de contratación (artículos 203 a 207).

4. En el ámbito comunitario, la Directiva 2004/18/CE reguló por primera vez las adquisiciones centralizadas, si bien era un sistema que ya se utilizaba en algunos estados miembros, como es el caso de España. Así lo pone de manifiesto la consideración 15 de la Directiva, que señala que:

Se han desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco destinados a otros poderes adjudicadores. Estas técnicas contribuyen, debido a la importancia de las cantidades



adquiridas, a ampliar la competencia y racionalizar el sistema público de pedidos. Por consiguiente, conviene establecer una definición comunitaria de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores. Deben igualmente definirse las condiciones en las que, dentro del respeto de los principios de no discriminación e igualdad de trato, puede considerarse que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado la presente Directiva.

El artículo 1.10 de la Directiva define las centrales de compras como un poder adjudicador que adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o que adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores. El artículo 11 establece su régimen.

Como ya hemos dicho, esta Directiva se incorporó al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 30/2007, cuyo Texto refundido regula este sistema de racionalización técnica de la contratación en los artículos 203 a 207.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que entró en vigor el 18 de abril de 2014, define las centrales de compras en el artículo 2.1.16), como poder adjudicador que realiza actividades de compra centralizadas y, eventualmente, actividades de compra auxiliares, y regula su actividad en el artículo 37.

En la consideración 59 de la Directiva se indica que se trata de una técnica de compra que se basa en la agregación de la demanda de los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, tal como la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación.

De acuerdo con el artículo 203 del TRLCSP, y siguiendo la definición de la Directiva 2004/18/CE, las centrales de contratación podrán adquirir suministros y servicios para otros órganos de contratación, o adjudicar contratos o celebrar acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos. Estas centrales se sujetarán al TRLCSP y a sus normas de desarrollo en los procedimientos para la adjudicación de los contratos y para la celebración de acuerdos marco.

El objetivo de las centrales de contratación es conseguir una mayor eficacia de la



actividad contractual de los entes públicos, tanto desde el punto de vista de gestión, ya que concentra la tramitación de los procedimientos en órganos especializados, evitando que haya una multiplicidad de órganos de contratación dedicados a la adquisición de productos similares y favoreciendo la simplificación administrativa, como desde el punto de vista económico, ya que se aprovecha la reducción de costes que puede obtenerse mediante adquisiciones a gran escala, lo cual permite una mayor eficiencia de los recursos públicos.

El apartado 1 del artículo 204 del TRLCSP dispone que la creación de centrales de contratación por las comunidades autónomas, la determinación del tipo de contratos y el ámbito subjetivo a que se extienden se efectuará en la forma que prevean las normas de desarrollo de esta Ley que aquellas dicten en ejercicio de sus competencias.

En el ámbito autonómico, la Ley 6/2010, de 17 de junio, por la que se adoptan medidas urgentes para la reducción del déficit público, autoriza, en el artículo 7, la creación de una central de contratación en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los demás entes que integran el sector público autonómico, y de una central de contratación en el ámbito sanitario, para la centralización de la contratación de obras, servicios y suministros.

La Central de Contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se creó mediante el Decreto 56/2012, de 13 de julio, en el que también se regula la contratación centralizada y se distribuyen competencias en esta materia en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los entes que integran el sector público autonómico.

El artículo 10 del Decreto distingue, de manera análoga a la regulación prevista en el apartado 3 del artículo 206 del TRLCSP en relación con la contratación de obras, suministros o servicios centralizados en el ámbito estatal, dos técnicas de contratación centralizada: la homologación mediante un procedimiento especial de adopción del tipo con la conclusión de un acuerdo marco o la articulación de un sistema dinámico de contratación y la creación posterior de un catálogo, y la tramitación de los expedientes por parte de la Central de Contratación para contratar las obras, los suministros y los servicios declarados de contratación centralizada no homologados.

El artículo 11 del Decreto regula cómo tiene que tramitarse la homologación por



procedimiento especial de adopción de tipo y prevé la tramitación en dos fases. La primera fase tiene por objeto determinar el tipo de cada clase de obra, suministro y servicio, mediante la conclusión de un acuerdo marco o la articulación de un sistema dinámico de contratación. Una vez formalizados los acuerdos marco o desarrollados los sistemas dinámicos de contratación, se creará un catálogo con las obras, los suministros y los servicios homologados o con las ofertas indicativas admitidas. La segunda fase corresponde a la contratación específica de obras, suministros y servicios por parte de los órganos de contratación comprendidos en el ámbito de aplicación del Decreto, derivada de los procedimientos a que hace referencia la primera fase.

El artículo 17 del Decreto, bajo el epígrafe “Adhesión al catálogo autonómico de obras, suministros y servicios homologados”, regula el procedimiento de adhesión de otras entidades públicas en los siguientes términos:

1. Los consejos insulares y las entidades que integran la Administración local, incluidos los organismos autónomos y demás entes públicos que dependen de ellos, así como la Universidad de las Illes Balears y el resto de instituciones y organismos públicos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, pueden adherirse al catálogo autonómico de obras, suministros y servicios homologados mediante los acuerdos correspondientes con la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a través de la consejería competente en materia de contratación pública.
2. Estas adhesiones, que vinculan al ente adherido en los términos que se establezcan en el acuerdo correspondiente, podrán hacerse para la totalidad de las obras, los suministros y los servicios incluidos en el catálogo o sólo para determinadas categorías de estos.

Por tanto, se recoge expresamente, tal como ya prevé el artículo 205 del TRLCSP, la posibilidad de que otras administraciones o entidades públicas se adhieran a la central de contratación autonómica.

5. La figura del acuerdo marco aparece en el derecho comunitario en la Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones.

Esta Directiva se incorporó al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los



sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, cuyo artículo 6 definía los acuerdo marco.

En el ámbito de los sectores especiales esta figura se mantuvo en la Directiva 2004/17/CE y en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales que la transpone, así como en la Directiva 2014/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

En cuanto al ámbito general de los contratos de obras, de suministros y de servicios, es necesario señalar que las directivas en materia de contratación pública 93/37/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras; 93/36/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, y 92/50, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de los contratos públicos de servicios, todas ellas modificadas por la Directiva 97/52/CE, no contenían referencias a la figura del acuerdo marco. Sin embargo, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y, posteriormente, el Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, mencionaban los acuerdos marco en relación con determinados contratos.

La extensión de esta figura más allá del ámbito de los sectores especiales se produjo con la Directiva 2004/18/CE, antes mencionada. La consideración 11 de la Directiva establece lo siguiente:

Procede establecer una definición comunitaria de los acuerdos marco así como normas específicas aplicables a los acuerdos marco adjudicados en relación con los contratos sometidos a la presente Directiva. Con arreglo a dichas normas, cuando un poder adjudicador celebre, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, un acuerdo marco relativo, en particular, a la publicidad, los plazos y las condiciones para la presentación de ofertas, podrá suscribir contratos basados en dicho acuerdo marco durante la vigencia del mismo bien aplicando las condiciones establecidas en el acuerdo marco, bien, si no se han fijado todas las condiciones por anticipado en dicho acuerdo marco, volviendo a convocar una licitación entre las partes en el acuerdo marco sobre las condiciones no fijadas. La nueva licitación debe cumplir determinadas normas destinadas a garantizar la necesaria flexibilidad y el respeto de los principios generales, incluido el principio de igualdad de trato. Por estos



mismos motivos, debe limitarse la duración máxima de los acuerdos marco que no podrá ser superior a cuatro años, salvo en casos debidamente justificados por los poderes adjudicadores.

El artículo 1.5 de la Directiva define los acuerdos marco en los siguientes términos:

Un «acuerdo marco» es un acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuyo objeto consiste en establecer las condiciones que rijan los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas.

El artículo 32 establece el régimen de los acuerdos marco y de los contratos que se adjudiquen como consecuencia de un acuerdo marco, así como el mandato de que los poderes adjudicadores no pueden recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

La definición se incluye también, actualmente, en el artículo 33 de la Directiva 2014/24/UE, en unos términos prácticamente idénticos a la Directiva 2004/18/CE.

El TRLCSP regula los acuerdos marco en los artículos 196 a 198 como uno de los instrumentos de racionalización técnica de la contratación, en los mismos términos en que lo hace la Directiva 2004/18/CE. Estos artículos se refieren a la funcionalidad, límites y procedimiento de celebración de los acuerdos marco, así como a la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco. El apartado 1 del artículo 196 recoge el concepto de acuerdo marco y dispone lo siguiente:

Los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Respecto a la naturaleza jurídica de los acuerdos marco, es necesario indicar que no constituyen un procedimiento de contratación ni tampoco un contrato, sino una de las opciones o técnicas previstas para mejorar o racionalizar la contratación pública, alternativa a la tradicional formalización de un contrato.



Se trata de un negocio de naturaleza normativa o precontractual basado en la categoría del contrato normativo, tal como ya manifestó el Consejo de Estado en el Dictamen 514/2006, de 25 de mayo, sobre el Anteproyecto de la ley de contratos del sector público. Es decir, es un contrato preparatorio en el que se fija una reglamentación o unas condiciones uniformes y generales que permiten la celebración de contratos futuros, de manera que las partes se obligan a contratar de una forma determinada. No obstante, no todos los acuerdos marco tienen esta naturaleza, sino que ello debe matizarse en función de las diferentes modalidades de acuerdo marco.

La Comisión Europea señaló, en la Nota explicativa sobre los acuerdos marco, de 14 de julio de 2005 (CC/2005/03), de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios, que esta figura no es unitaria sino que incluye dos situaciones o figuras diferentes: los acuerdos marco que establecen todos sus términos y que no prevén competencia posterior, también denominados *contratos marco*, y los acuerdos marco que no establecen todos sus términos y que requieren una segunda fase para concretar todas las obligaciones, que son los acuerdos marco *stricto sensu*.

Esta distinción se recoge en el artículo 198 del TRLCSP, el cual, bajo el epígrafe “Adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco”, dispone lo siguiente:

1. Solo podrán celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre los órganos de contratación y las empresas que hayan sido originariamente partes en aquél. En estos contratos, en particular en el caso previsto en el apartado 3 de este artículo, las partes no podrán, en ningún caso, introducir modificaciones sustanciales respecto de los términos establecidos en el acuerdo marco.
2. Los contratos basados en el acuerdo marco se adjudicarán de acuerdo con lo previsto en los apartados 3 y 4 de este artículo.
3. Cuando el acuerdo marco se hubiese concluido con un único empresario, los contratos basados en aquél se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos. Los órganos de contratación podrán consultar por escrito al empresario, pidiéndole, si fuere necesario, que complete su oferta.
4. Cuando el acuerdo marco se hubiese celebrado con varios empresarios, la adjudicación de los contratos en él basados se efectuará aplicando los términos fijados en el propio acuerdo marco, sin necesidad de convocar a



las partes a una nueva licitación.

Cuando no todos los términos estén establecidos en el acuerdo marco, la adjudicación de los contratos se efectuará convocando a las partes a una nueva licitación, en la que se tomarán como base los mismos términos, formulándolos de manera más precisa si fuera necesario, y, si ha lugar, otros a los que se refieran las especificaciones del acuerdo marco, con arreglo al procedimiento siguiente:

a) Por cada contrato que haya de adjudicarse, se consultará por escrito a todas las empresas capaces de realizar el objeto del contrato; no obstante, cuando los contratos a adjudicar no estén sujetos, por razón de su objeto y cuantía, a procedimiento armonizado, el órgano de contratación podrá decidir, justificándolo debidamente en el expediente, no extender esta consulta a la totalidad de los empresarios que sean parte del acuerdo marco, siempre que, como mínimo, solicite ofertas a tres de ellos.

b) Se concederá un plazo suficiente para presentar las ofertas relativas a cada contrato específico, teniendo en cuenta factores tales como la complejidad del objeto del contrato y el tiempo necesario para el envío de la oferta.

c) Las ofertas se presentarán por escrito y su contenido será confidencial hasta el momento fijado para su apertura.

d) De forma alternativa a lo señalado en las letras anteriores, el órgano de contratación podrá abrir una subasta electrónica para la adjudicación del contrato conforme a lo establecido en el artículo 148.

e) El contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta, valorada según los criterios detallados en el acuerdo marco.

f) Si lo estima oportuno, el órgano de contratación podrá decidir la publicación de la adjudicación conforme a lo previsto en el artículo 154.

Por tanto, los acuerdos marco se distinguen en función del número de operadores económicos —un único empresario o varios empresarios, que deberán ser al menos tres, siempre que haya un número suficiente de personas interesadas que se ajusten a los criterios de selección o de ofertas admisibles que respondan a los criterios de adjudicación— y en función de si se fijan en el acuerdo todas las condiciones en las que tiene que ejecutarse la prestación. Así pues, puede hablarse también de acuerdo marco abierto y acuerdo marco cerrado, y cada una de estas modalidades puede ser individual o múltiple, en función de si hay un único operador o más de uno.



En definitiva, el acuerdo marco abierto o acuerdo marco *stricto sensu* no regula todos los términos de la contratación, sino que fija unas condiciones máximas de los contratos que puedan derivarse del mismo en el futuro, pero no concreta las obligaciones contractuales de forma definitiva. Se puede formalizar con varios operadores, lo que exige una segunda etapa de selección que afecta solo a los empresarios que hayan resultado seleccionados en el acuerdo marco, o con un solo operador, caso en que ya no se prevé una segunda etapa de selección, pero el empresario seleccionado tiene que completar la oferta.

En cambio, el acuerdo marco cerrado o contrato marco sí regula todos los términos de la contratación futura, de manera que los contratos derivados se consideran una mera ejecución de los términos ya pactados y, por tanto, solo requiere la formalización de los pedidos correspondientes.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en el Informe 23/98, de 11 de noviembre, indicó que el régimen jurídico de los acuerdos o contratos marco se caracteriza fundamentalmente por la existencia de dos procedimientos diferentes pero íntimamente ligados.

De acuerdo con el artículo 196 del TRLCSP, los acuerdos marco están sujetos a una serie de límites: la necesidad de utilizar este sistema conforme a la buena fe, el respeto a la libre competencia, el límite temporal de cuatro años de vigencia del acuerdo —si bien se admite la excepción de que por causa justificada el límite temporal sea superior— y el límite mínimo de los empresarios incluidos.

En cuanto al procedimiento especial de adopción de tipo, característico de la contratación centralizada, el artículo 206 del TRLCSP solo lo regula para el ámbito de la Administración General del Estado, sin perjuicio de que, dado que se trata de un precepto no básico, las comunidades autónomas lleven a cabo un desarrollo normativo del mismo. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 193.5 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1098/2001, de 12 de octubre, que establece cuál ha de ser el contenido mínimo del pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir el procedimiento de adjudicación de la adopción de tipo.

El acuerdo marco es una figura que no está perfilada adecuadamente ni en el derecho comunitario ni en el derecho español y que, por tanto, requiere un desarrollo normativo para concretar su configuración, particularmente el régimen y las particularidades de la contratación derivada o basada en el



acuerdo marco. Además, como ya hemos visto, es una figura que incluye negocios jurídicos diferentes que requerirían una regulación también diferente. Se trata, por tanto, de una figura o técnica cuya conceptualización exige una aproximación cautelosa con el fin de distinguir, en cada caso, de qué tipo de acuerdo marco se trata y las normas que le son aplicables, y que exige tener en cuenta también, muy especialmente respecto a los contratos basados en un acuerdo marco, los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen el acuerdo marco, que son los que, a falta de otra regulación y a fin de dar seguridad jurídica a los licitadores que participan en el mismo, deberían concretar la mecánica de la licitación, la adjudicación y la ejecución de los contratos derivados.

6. El concepto de valor estimado del contrato proviene de la Directiva 2004/18/CE y sirve para delimitar los contratos que deben considerarse incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva y, por tanto, determina el umbral a partir del cual los contratos se consideran sujetos a regulación armonizada. Este concepto se incorporó por primera vez a nuestro derecho interno mediante la Ley 30/2007 y se ha mantenido en el TRLCSP, cuyo artículo 88, bajo el epígrafe “Cálculo del valor estimado de los contratos”, dispone lo siguiente:

1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación. En el cálculo del importe total estimado, deberán tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos se tendrá en cuenta en el cálculo del valor estimado del contrato.

En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas.

2. La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

[...]

8. Para los acuerdos marco y para los sistemas dinámicos de adquisición se tendrá en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre



el Valor Añadido, del conjunto de contratos contemplados durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.

El valor estimado del contrato se utiliza fundamentalmente, como ya hemos dicho, para identificar cuándo un contrato está sujeto a regulación armonizada. Se utiliza para determinar el régimen de publicidad y el procedimiento de adjudicación de los contratos, la clasificación exigible para determinados contratos, el régimen de recursos y la necesidad o no de requerir determinadas autorizaciones previas.

Tanto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado como otras juntas consultivas se han pronunciado sobre la finalidad del concepto de valor estimado y, en concreto, sobre el momento en que es relevante. Así, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en el Informe 28/09, de 1 de febrero de 2010, señaló que el artículo 76 de la Ley 30/2007 —actualmente, artículo 88 del TRLCSP— tiene por objeto establecer el método para calcular el valor estimado de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, a efectos de determinar los que se encuentren por encima de los umbrales que determinan la aplicación de las normas comunitarias en materia de contratación pública y, en consecuencia, que este artículo tenía que entenderse siempre en relación con esta funcionalidad y no extenderlo más allá de lo que resultaba razonable en función de esta circunstancia. En este mismo sentido, el Informe 38/10, de 24 de noviembre.

En un sentido similar se han pronunciado la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía en el Informe 13/2012, de 4 de diciembre, y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña en el Informe 4/2014, de 27 de febrero.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre la importancia del valor estimado del contrato en la Sentencia de 11 de octubre de 2007, dictada en el asunto C-241/06, en la que manifestó que un anuncio relativo a un contrato sujeto a regulación armonizada debe precisar la cuantía o la extensión global del contrato, y que la ausencia de esta información en el anuncio es objeto de recurso.

7. La primera cuestión que se plantea en el escrito de consulta hace referencia a la relación entre el valor máximo estimado de un acuerdo marco de homologación y los contratos derivados de las entidades adheridas o susceptibles de adherirse al mismo.



A este respecto se pregunta, por una parte, si es necesario fijar un valor máximo estimado en los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno del procedimiento especial de adopción de tipo, y, por otra, en caso de que la respuesta a la duda anterior sea afirmativa, si para calcular este valor máximo estimado debe tenerse en cuenta solo el valor estimado de los contratos que pueden llevar a cabo las instituciones y entidades adheridas al acuerdo marco o si también debe tenerse en cuenta el de las que puedan adherirse al mismo.

La duda se plantea a raíz del contenido de un informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual se pronunció sobre estas cuestiones. En concreto, en el Informe 5/2010, de 14 de abril, se manifestó lo siguiente:

El artículo 76.8 LCSP [actualmente, artículo 88.8 del TRLCSP] establece que para los acuerdos marco y para los sistemas dinámicos de adquisición, se tendrá en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos contemplados durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición. De dónde se deduce que, con carácter general, es necesario, conveniente y útil conocer previamente las entidades que se adhieren al mismo. De manera que en el valor estimado del acuerdo marco, se tengan en cuenta el número de entidades y organismos que hayan suscrito el convenio de adhesión al sistema de adquisición centralizada.

Es oportuno recordar, sin embargo, que los Acuerdos Marco no significan la realización inmediata de gasto público, es decir, su celebración no va a conllevar la emisión de ningún tipo de documento de gestión presupuestaria. Por tanto, la tramitación de tales expedientes no queda condicionada ni mediatizada por la existencia de crédito, sino que solo responde al hecho de que haya unas necesidades reales de adquisición de los bienes objeto del contrato, de las que solo se hace una mera estimación o previsión para el período de tiempo de que se trate.

Además el acuerdo marco, en el contexto del sistema de contratación centralizada, que parece que es el sistema que se pretende, puede funcionar dentro de la primera fase del procedimiento especial de adopción de tipo previsto en el artículo 190 LCSP [actualmente, artículo 206 del TRLCSP], sin que resulte necesario establecer valor estimado del mismo. De manera, que no sería necesaria la identificación de todas las entidades locales adheridas. De otra parte, tampoco parece existir inconveniente para que, previa previsión en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la conclusión del acuerdo marco, éste se



amplíe a las nuevas adhesiones que se produzcan durante la vigencia del acuerdo marco.

Así pues, según el parecer de este órgano consultivo, para determinar el valor estimado de un acuerdo marco es necesario, útil y conveniente, con carácter general, conocer previamente las entidades que se adhieren al acuerdo. No obstante, añade que no es necesario establecer un valor estimado en un acuerdo marco en el contexto de la contratación centralizada, en concreto en la primera fase del procedimiento especial de adopción de tipo, ni es necesario identificar todas las entidades adheridas. Finalmente, el Informe concluye que es conveniente conocer el número y las necesidades de las entidades que quieren adherirse al acuerdo para determinar el valor estimado del contrato, pero que no es estrictamente necesario.

Como ya hemos visto, el artículo 88.8 del TRLCSP dispone, en cuanto al cálculo del valor estimado de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, que ha de tenerse en cuenta el valor máximo estimado, excluido el impuesto sobre el valor añadido, del conjunto de contratos contemplados durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado se ha pronunciado sobre el valor estimado de los contratos en general y ha afirmado, en el Informe 43/08, de 28 de julio, que el valor estimado debe figurar en el expediente de contratación a efectos de poder determinar si el contrato está o no sujeto a regulación armonizada y, en su caso, qué procedimiento de adjudicación debe seguirse. En concreto, señala que deberá figurar en alguno de los documentos del expediente de contratación.

También se ha pronunciado, en el Informe 17/12, de 20 de noviembre, sobre el valor estimado de los acuerdos marco, en particular en el sentido de afirmar que el valor estimado no afecta a ningún elemento constitutivo del contrato, por lo que no es preceptivo que se determine ni en los pliegos ni en el contrato.

Por tanto, en respuesta a la cuestión planteada, y de acuerdo con el artículo 88.8 del TRLCSP, es necesario fijar un valor máximo estimado en los acuerdos marco y, consiguientemente, también en los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno del procedimiento especial de adopción de tipo. Esta Junta Consultiva no aprecia ninguna especialidad o particularidad en este tipo de procedimiento que motive o



justifique la exención de la obligación de fijar un valor estimado del acuerdo marco de homologación.

La importancia del valor estimado radica en el hecho de que permite a los posibles interesados saber, a modo de previsión o estimación, el importe total a pagar por el conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco, de manera que les permite conocer cuál es la cifra potencial de negocio a la que pueden acceder, información que puede influir en su voluntad de participar en el mismo y en su oferta.

Además, debe tenerse en cuenta que el valor estimado de estos acuerdos marco también es relevante a efectos del régimen de recursos, por lo que es necesario que los licitadores puedan saber si estos acuerdos marco están sujetos o no a regulación armonizada. Así, el artículo 40 del TRLCSP, relativo a los actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación, incluye en su ámbito objetivo los acuerdos marco sujetos a regulación armonizada. La determinación de si un contrato está sujeto o no a regulación armonizada depende de cuál sea su valor estimado.

En conclusión, la respuesta a la primera parte de la cuestión planteada ha de ser afirmativa, en el sentido de que es necesario fijar un valor máximo estimado en los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno del procedimiento especial de adopción de tipo.

Respecto a la segunda parte de la cuestión, es decir, si para calcular este valor máximo estimado debe tenerse en cuenta solo el valor estimado de los contratos que pueden llevar a cabo las instituciones y entidades adheridas al acuerdo marco o si también debe tenerse en cuenta el de las que puedan adherirse al mismo, la respuesta se halla en el propio artículo 88.8 del TRLCSP, el cual, como dispone que para el cálculo del valor estimado de los acuerdos marco se tendrá en cuenta el valor máximo estimado del conjunto de contratos *contemplados* durante la duración total del acuerdo marco, solo puede interpretarse en el sentido de que tiene que haberse hecho un estudio, una previsión o una estimación, con carácter previo al inicio de la adjudicación del acuerdo marco, de las necesidades que los órganos de contratación afectados por el régimen de contratación centralizada (es decir, las administraciones y las entidades públicas incluidas en el ámbito de la central de contratación o adheridas al catálogo que resulta de los acuerdos marco de homologación) pueden tener durante la duración total del acuerdo marco. Así pues, parece que esta estimación solo requiere una consulta previa a todos estos órganos de contratación para conocer



el valor estimado de los contratos que prevean celebrar durante este período.

Por tanto, no cabe duda de que para calcular el valor máximo estimado de estos acuerdos marco debe tenerse en cuenta el valor estimado de los contratos que pueden celebrar estas administraciones y entidades, que son entidades que están plenamente identificadas antes de iniciar la tramitación del acuerdo marco.

Debe decirse que la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía afirmó, en el Informe 5/2008, de 28 de abril, en relación con la adhesión al catálogo de bienes homologados, que el artículo 182.1 de la Ley 30/2007 —actualmente, artículo 198.1 del TRLCSP— no impide que la adhesión al catálogo se produzca una vez que está vigente el acuerdo marco, dado que ningún precepto exige que la adhesión sea previa a la celebración del acuerdo marco y que una interpretación que sostuviese lo contrario imposibilitaría las adhesiones a sistemas externos de contratación centralizada.

Finalmente, en cuanto a la duda de si para calcular el valor máximo estimado de los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno del procedimiento especial de adopción de tipo ha de tenerse en cuenta el valor estimado de los contratos que pueden celebrar las entidades que no están adheridas al mismo pero que pueden adherirse a los catálogos autonómicos de obras, suministros y servicios homologados, la respuesta ha de ser negativa —con la excepción que se indica más adelante—, vista la redacción del artículo 88.8 del TRLCSP —que se refiere a la previsión a la que ya se ha hecho referencia— y dado que no existe ninguna certeza de que uno o más órganos o entidades que potencialmente pueden adherirse a los catálogos autonómicos efectivamente lo hagan, por lo que resulta imposible hacer una previsión o estimación de unas necesidades que no están identificadas.

Si se interpretase este artículo en el sentido de entender que el valor estimado de un acuerdo marco de homologación tramitado por una central de contratación tiene que incluir el valor estimado de los contratos que podrían tramitar la totalidad de las entidades que se pueden adherir al mismo, y no solo las entidades que ya lo están, se llegaría a una situación que podría calificarse de absurda, dado que obligaría a la central de contratación a consultar las necesidades de numerosas administraciones y entidades que potencialmente podrían adherirse al mismo, con un resultado incierto y un derroche de recursos desproporcionado, o bien obligaría a la central de contratación a fijar un valor estimado irreal, inventado, a fin de poder iniciar la tramitación del acuerdo marco, y evitar, así, la parálisis de este órgano, con el agravante de que un valor



estimado irreal, sea al alza o a la baja, generaría en los posibles licitadores una expectativa falsa sobre el importe total que podrían llegar a percibir o del cual podrían participar en caso de que resultasen adjudicatarios del acuerdo marco, expectativa que, a su vez, podría influir en el cálculo de su oferta.

Además, esta interpretación no parece lógica dadas las funciones que cumple el valor estimado, que, como ya hemos dicho, permite distinguir o identificar los contratos sujetos a regulación armonizada, y dado que es evidente que los acuerdos marco que tiene que tramitar una central de contratación estarán sujetos a regulación armonizada, no solo porque la naturaleza y la finalidad de este órgano es la de agregación de la demanda de bienes o servicios de utilización común y, por tanto, se trata necesariamente de un alto volumen de contratación, sino también por el elevado número de órganos de contratación afectados por el régimen de contratación centralizada.

Esta Junta Consultiva considera que es importante que en el acuerdo marco se haga constar cuáles son los órganos afectados por la contratación centralizada, sin perjuicio de que adicionalmente se indiquen qué otras administraciones y entidades podrían adherirse a los catálogos, y que se actúe con la máxima diligencia para que el valor estimado se calcule de forma rigurosa.

Es necesario que el estudio que debe hacerse para determinar el valor estimado de los acuerdos marco se elabore con datos contrastados con memorias o documentos explicativos, a fin de garantizar que la fijación del valor estimado se basa en información que, aunque se utiliza para hacer una previsión o estimación, es veraz; que los licitadores tienen información suficiente para formular su oferta, y que, en consecuencia, tanto el principio de concurrencia como el mandato de que el recurso al acuerdo marco no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia quede obstaculizada, restringida o falseada, a que se refiere el artículo 196 del TRLCSP, se respetan plenamente.

Ciertamente, nada obsta para que una central de contratación, especialmente si es de ámbito autonómico, lleve a cabo una prospección no tanto de las necesidades concretas de las administraciones y entidades que podrían adherirse, sino más bien de qué administraciones y entidades tienen interés real en adherirse al acuerdo marco, sea de forma inmediata o durante la vigencia del acuerdo marco en cuestión, a fin de obtener, en caso de que se detecte este interés, los datos necesarios para incluirlos en el estudio que debe hacerse para determinar el valor estimado del acuerdo marco.



Si después de esta prospección previa se advierte que hay entidades que aunque no están adheridas al acuerdo marco han manifestado interés en adherirse al mismo, el valor estimado de los contratos que estas entidades pretendan tramitar, en tanto que necesidades *contempladas*, deberá sumarse al valor estimado del acuerdo marco, dado que formarán parte del conjunto de contratos *contemplados* a que hace referencia el artículo 88.8 del TRLCSP.

Se trata, como hemos dicho antes, de garantizar que el valor estimado del acuerdo marco se calcula de forma rigurosa de modo que se reduzca al mínimo la eventualidad de que el importe del conjunto de los contratos derivados llegue a ser manifiestamente desproporcionado respecto del valor estimado del acuerdo marco en el que se basan.

8. La segunda cuestión plantea una duda relacionada con la consideración del valor máximo estimado de los acuerdos marco como un límite cuantitativo respecto del conjunto de los contratos derivados de los mismos. En concreto, se pregunta si el valor estimado de un acuerdo marco constituye un límite cuantitativo para el conjunto de los contratos derivados o si, por el contrario, es posible que estos contratos derivados puedan superar conjuntamente el valor máximo estimado del acuerdo marco.

El escrito de consulta explica que hay dos posibles interpretaciones sobre esta cuestión. Por una parte, una interpretación según la cual el valor máximo estimado de un acuerdo marco supone un límite cuantitativo respecto de los contratos que pueden derivarse del mismo, interpretación que tiene como consecuencia la finalización anticipada del acuerdo marco si el volumen económico de los contratos derivados supera el valor máximo estimado del acuerdo marco y, por tanto, la imposibilidad de basar en el mismo más contratos.

Por otra, está la interpretación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, recogida en el Informe 17/12, de 20 de noviembre, que señala que el concepto de valor estimado no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación e, incluso, en la impugnación de algunos aspectos de la contratación, y que su finalidad es la que establecen las directivas comunitarias —afirmaciones que ya había hecho anteriormente, tal como ya se ha dicho en la consideración jurídica 6 de este Informe—, y que concluye que el valor estimado de un acuerdo marco no constituye un límite cuantitativo para los contratos que pueden derivarse del mismo.



En concreto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado manifestó lo siguiente:

el límite del at. 88, párrafo 8 no constituye límite cuantitativo que deban cumplir los contratos derivados del acuerdo marco. En efecto, la respuesta es negativa, ya que este concepto del valor estimado no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación, incluso en la impugnación de diversos aspectos de la contratación, pero no en la fase de ejecución. Por tal motivo, no afecta a ningún elemento constitutivo del contrato, por lo que no es preceptivo que se determine ni en los pliegos ni en el contrato. La razón de ella se encuentra en que el concepto del valor estimado no procede de nuestro Derecho sino de las Directivas comunitarias sobre contratación pública, por la que la finalidad que cumple este concepto es la de estas normas.

[...]

En consecuencia, su función es distinta a la del presupuesto. Este concepto es un concepto tradicional en el Derecho español sobre contratación pública que alude al límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación. Cualquier alteración al alza de dicho presupuesto como consecuencia de la modificación del contenido prestacional del contrato que se deba efectuar durante la ejecución del mismo, requerirá la correspondiente aprobación de un presupuesto adicional, que habrá de basarse en un incremento del gasto que va a implicar el contrato. Su finalidad es concretar el importe máximo de gasto inicial previsto del contrato y atender a su cobertura con el correspondiente crédito que ha de existir en cuantía suficiente.

La consecuencia de lo anterior es que el presupuesto ha de fijarse en todos aquellos contratos o negocios que impliquen directa e inmediatamente gasto, pero no en los que no concurre tal circunstancia, como es el caso de los acuerdos marco. El acuerdo marco no tiene límite cuantitativo de gasto, ya que no tiene presupuesto al no implicar obligación económica alguna, sin perjuicio de las estimaciones que se contengan en el expediente a los efectos de justificar la celebración de un acuerdo marco para satisfacer ciertas necesidades públicas y someterlo [o] no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada.

Además, si dicho concepto operase como importe limitativo del total de los futuros contratos, perdería toda utilidad y, por otra parte, sería de imposible cálculo, ya que nunca se podrá saber con certeza la cuantía global de todos los contratos que se vayan a celebrar basándose en el mismo, máxime en los casos en los que en ese acuerdo marco participen varias administraciones públicas, como varias Comunidades autónomas o varias Corporaciones locales.

[...]



No obstante, debe indicarse aunque se hubiese sobrepasado el importe del valor estimado, si el plazo de duración del acuerdo marco no ha transcurrido, no hay que modificar el acuerdo marco, entre otras razones porque no hay que revisar al alza las estimaciones realizadas con eficacia en el acuerdo, ni modificar el importe del valor estimado, dado que la operatividad de este concepto se ha agotado con la celebración del acuerdo marco.

Obviamente, puesto que el acuerdo marco no tiene límite cuantitativo inicial, y no lo constituye el valor estimado del mismo en fase de adjudicación o celebración, si las necesidades reales del conjunto de órganos y entidades partícipes en el mismo superan, durante la vigencia de aquel, dicho valor, no habrá que modificarlo ni resolverlo, por la sencilla razón de que ese valor estimado no opera a estos efectos, ni puede, por tanto, existir modificación por aquella causa. No se supera un límite si éste no está establecido o no existe. En virtud del acuerdo marco no se asume la obligación de adquirir un número determinado de unidades prestacionales, ni se establece un límite máximo de gasto en virtud de los contratos que se basen en él, puesto que no lo exige la Ley, ya que sería contrario a su esencia, por lo que no procede atribuir al valor estimado fijado a los efectos propios del mismo, una función que no permite la Ley al no exigir presupuesto máximo en dichos acuerdos marco.

Cuestión distinta es que se efectúe intencionadamente una estimación del valor estimado excesivamente baja, con la intención de sustraerse al Derecho comunitario o a la Legislación contractual y a su régimen, pudiendo con ello restringir indebidamente la concurrencia. En tal caso, estaríamos ante actos contrarios a la Ley y por ello nulos, si bien no entraremos en esta cuestión, porque se trata de un tema diferente del que se consulta. No obstante, hay que destacar que todo lo expuesto hasta ahora, se entiende sin perjuicio de la obligación y la responsabilidad de los órganos de contratación de realizar una determinación correcta de las estimaciones del acuerdo marco. En el mismo sentido, resulta necesario hacer constar que cuando el importe [importe] de los contratos adjudicados derivados del acuerdo marco fuera manifiestamente desproporcionado respecto del valor inicial del acuerdo marco, el órgano de contratación debería plantearse la necesidad de revisar de oficio el acuerdo marco.

Esta Junta Consultiva comparte los argumentos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y considera también que el valor estimado de los acuerdos marco no constituye un límite cuantitativo para los contratos que puedan derivarse del mismo.

Como ya se ha dicho anteriormente, el valor estimado tiene una función



concreta, relacionada con el derecho comunitario, que es la que sin duda ha de guiar la interpretación de este concepto.

Pese a que es un valor que debe calcularse en el expediente del acuerdo marco, no constituye un presupuesto de licitación ni tiene una función presupuestaria (y, por tanto, limitativa del gasto en que puede incurrirse) —de hecho, en un acuerdo marco *stricto sensu* no hay presupuesto ni consignación presupuestaria ya que no se compromete ningún tipo de crédito—, sino que es una mera previsión o estimación de las necesidades futuras que puede haber y, como tal, es un dato incierto. Es un valor que no es un aspecto esencial del contrato aunque afecta a determinados aspectos de la fase de preparación y adjudicación del acuerdo marco, pero no tiene ni puede tener un significado o trascendencia análoga a la que tiene el presupuesto en un contrato.

De hecho, ni siquiera en los contratos el valor estimado tiene una función limitativa, ya que esta función corresponde al presupuesto, y, por tanto, no resulta admisible interpretar que el valor estimado de un acuerdo marco opera como presupuesto del conjunto de los contratos que pueden basarse en el mismo, dado que una interpretación en este sentido supondría equiparar los conceptos de valor estimado y de presupuesto, y, en consecuencia, aplicar análogamente la finalidad y la regulación de uno de los conceptos al otro, pese a que ambos ya tienen su configuración legal, y también supondría, en definitiva, establecer una limitación que no prevé la normativa en materia de contratación.

Es necesario recordar, como ya hemos dicho antes, que el acuerdo marco *stricto sensu* no constituye un procedimiento de contratación ni tampoco un contrato, sino un negocio de naturaleza normativa o precontractual que tiene como finalidad establecer unas condiciones o bases generales para celebrar contratos futuros. Ciertamente, los acuerdos marco no se refieren a un número determinado de contratos futuros, sino a un número indeterminado de contratos, que serán todos los que puedan resultar necesarios durante un determinado período de tiempo. Por tanto, como el valor estimado no es un aspecto esencial del acuerdo marco y como la normativa no prevé la limitación planteada, no parece razonable entender que este valor sirve de límite para los contratos basados en el mismo.

Debe remarcarse que el valor estimado no es nunca una condición o elemento de los contratos, ni forma parte de las obligaciones de las partes ni de las prestaciones que deben llevarse a cabo, o, dicho de otro modo, no forma parte del contenido contractual, motivo por el cual no es un aspecto que pueda



condicionar la ejecución del contrato ni que obligue a las partes.

En cambio, sí lo es la duración o plazo de ejecución, que es un aspecto que necesariamente tiene que haberse previsto en los pliegos y establecerse en el contrato, y que determina la duración del vínculo o la relación entre las partes, que, no obstante, puede ser ampliada o reducida si concurren determinadas causas.

Pues bien, se ha planteado numerosas ocasiones, en relación con los acuerdos marco, qué trascendencia tiene la duración o vigencia de un acuerdo marco en los contratos basados en el mismo. En concreto, se ha planteado si la duración o vigencia de un acuerdo marco condiciona o limita la duración de los contratos que se basen en aquel acuerdo marco.

Tanto la Nota explicativa de la Comisión Europea sobre los acuerdos marco, de 14 de julio de 2005, como algunas juntas consultivas de contratación administrativa, como por ejemplo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 36/10, de 28 de octubre de 2011, y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en el Informe 7/2008, de 7 de julio, se han pronunciado en el sentido de considerar que los contratos derivados de un acuerdo marco pueden tener un plazo de ejecución que supere el plazo de vigencia del acuerdo marco.

Por tanto, si se acepta que, a pesar de ser un aspecto contractual del acuerdo marco, su duración no constituye un límite por fijar el plazo de ejecución de los contratos derivados, con más motivo ha de considerarse que tampoco el valor estimado del acuerdo marco puede constituir un límite para aquellos.

Esta última afirmación es coherente con la lógica y la finalidad de los acuerdos marco, que son un sistema para la racionalización técnica de la contratación.

También es coherente con la lógica y la finalidad de una central de contratación, cuyo funcionamiento podría verse gravemente afectado o desnaturalizado si se considerase que el valor estimado de un acuerdo marco es un límite para la contratación derivada, dado que, como se ha mencionado antes, ello podría provocar la finalización anticipada del acuerdo marco si el volumen económico de los contratos derivados supera el valor máximo estimado del acuerdo marco y, por tanto, la imposibilidad de basar en el mismo más contratos.

La posibilidad de que se produjese una finalización anticipada del acuerdo



marco por interpretar que existe aquel límite podría condicionar la actuación no tan solo de la central de contratación sino la de todos los órganos de contratación afectados por el régimen de contratación centralizada, llegando a situaciones absurdas, tales como que, a fin de garantizar la supuesta “existencia de crédito”, hubiese una carrera para formalizar contratos basados en el acuerdo marco y así garantizar su ejecución; o que, a fin de no agotar este supuesto “crédito”, la central de contratación no formalizase ningún acuerdo de adhesión con otras administraciones o entidades que quieren adherirse a la central, todo ello en detrimento del cumplimiento de las finalidades de la central y de su desarrollo efectivo, y, en última instancia, en perjuicio de la mejora o la racionalización de la contratación. O que la central de contratación no tuviese la certeza ni el control sobre los elementos o las características del acuerdo marco, en la medida en que desconoce cuál será el plazo de vigencia del acuerdo marco, plazo que, en vez de depender de las necesidades de la Administración contratante y del plazo fijado inicialmente, dependería de circunstancias externas y no controlables, como por ejemplo un aumento repentino de las necesidades a contratar o las eventuales adhesiones de otras administraciones o entidades que, con la finalidad de mejorar su contratación, deciden adherirse al catálogo. Esto dificultaría la gestión del acuerdo marco y, muy especialmente, imposibilitaría planificar adecuadamente la prórroga del acuerdo o la formalización de un nuevo acuerdo marco –formalización que requiere, como ya hemos dicho, un estudio previo de las necesidades futuras de los órganos de contratación afectados por la contratación centralizada y que, por tanto, no se puede improvisar.

Además, esta posibilidad o esta interpretación (que existe el límite al que se ha hecho referencia), que en definitiva lleva aparejada la incertidumbre sobre cuál será el plazo de vigencia del acuerdo marco, provoca una incertidumbre muy importante para los adjudicatarios del acuerdo marco, que verían reducido inesperadamente uno de los aspectos o elementos esenciales del acuerdo marco que han formalizado por una causa no prevista en la normativa vigente y ajena a las partes y a la ejecución de aquel, lo que resulta del todo inaceptable. Esta causa se convertiría, así, en una causa de resolución del acuerdo marco no prevista en la normativa.

Finalmente, es necesario recordar nuevamente que el acuerdo marco es una técnica que consiste, fundamentalmente, en establecer un marco estable de condiciones para ejecutar contratos futuros, de acuerdo con las condiciones preestablecidas, y que dado que se trata de un marco contractual que pretende ser lo más estable posible durante su duración, la normativa no permite que se



introduzcan modificaciones sustanciales en las condiciones fijadas por el acuerdo marco, como por ejemplo en la duración.

En conclusión, esta Junta Consultiva considera que el valor estimado de los acuerdos marco no constituye un límite cuantitativo para el conjunto de los contratos derivados del mismo, y que, por tanto, es posible que estos contratos derivados superen conjuntamente el valor máximo estimado del acuerdo marco.

Ello no obstante, el órgano de contratación debe actuar con responsabilidad y, como ya se ha dicho antes, debe garantizar por medio de un estudio que el valor estimado del acuerdo marco se calcula de forma rigurosa de manera que se reduzca al mínimo la eventualidad de que el importe del conjunto de los contratos derivados llegue a ser manifiestamente desproporcionado respecto del valor estimado del acuerdo marco en el que se basan.

En este sentido, sería conveniente que si se considera que se ha producido esta desproporcionalidad —valoración que sin duda corresponde al órgano de contratación del acuerdo marco, teniendo en cuenta los límites a que se refiere el artículo 196 del TRLCSP— se resuelva el acuerdo marco si así se ha previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen el acuerdo marco, pliego que, en virtud del principio de libertad de pactos, podría incorporar como causa de resolución del acuerdo marco el hecho de alcanzar un umbral o porcentaje determinado —equivalente a aquello que el órgano considera manifiestamente desproporcionado—, de manera que sobrepasado este umbral podría resolverse el acuerdo y tramitar uno nuevo. Una cláusula de este tipo ofrecería información tanto a los posibles licitadores como a los contratistas respecto del momento en que podría producirse una finalización anticipada o resolución del acuerdo.

También sería posible que, en el caso de una central de contratación, se fijase un umbral o porcentaje —equivalente a aquello que el órgano considera manifiestamente desproporcionado— a partir del cual no se admitirían, para cada categoría del catálogo, más adhesiones, lo que podría advertirse o recogerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación de cada una de las prestaciones que integran estas categorías.

9. La tercera cuestión plantea una duda en relación con la determinación del presupuesto de los contratos basados en los acuerdos marco que se concluyan con varios adjudicatarios, en los que se han fijado los precios máximos de adjudicación para cada uno. En concreto, se pregunta si en estos casos el órgano



de contratación está obligado a fijar el presupuesto de los contratos derivados en función de los precios de los adjudicatarios del acuerdo marco, de forma que necesariamente el presupuesto tiene que dar cobertura al precio más elevado, o si el órgano de contratación puede fijar el presupuesto del contrato derivado atendiendo al objeto y a las prestaciones concretas, de forma que el presupuesto opera como límite de las ofertas de los empresarios, que por tanto no lo podrían sobrepasar independientemente de los precios de adjudicación del acuerdo marco.

Para dar respuesta a esta cuestión es necesario recordar, como se ha dicho en la consideración jurídica 5 de este Informe, que la figura de los acuerdos marco requiere un desarrollo normativo para concretar su configuración, particularmente el régimen y las particularidades de la contratación derivada o basada en el acuerdo marco, y que a falta de otra regulación y a fin de dar seguridad jurídica a los licitadores que participan en el mismo, son los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen el acuerdo marco los que deberían concretar la mecánica de la licitación, la adjudicación y la ejecución de los contratos derivados.

Además, es necesario tener presente la naturaleza precontractual de los acuerdos marco, que, como ya hemos dicho, tienen como finalidad establecer unas condiciones o bases generales para celebrar contratos futuros. Pues bien, una de estas condiciones es el precio máximo que los adjudicatarios del acuerdo marco pueden llegar a cobrar en los contratos derivados.

Debe decirse que, en coherencia con la naturaleza del acuerdo marco y salvo que los pliegos del acuerdo marco indiquen otra cosa, el precio de adjudicación del acuerdo marco, que es un máximo, no comporta ningún derecho para los adjudicatarios del acuerdo marco a resultar adjudicatarios de contratos derivados por este precio —dado que es una mera referencia sobre el precio— en este caso, máximo— que pueden cobrar en los contratos derivados, y dado que la normativa prevé, en el artículo 198 del TRLCSP, que para adjudicar cada contrato derivado se tramite un procedimiento en el que cada empresario presente su oferta, de manera que haya concurrencia competitiva—, y en consecuencia, tampoco comporta ninguna obligación para los órganos de contratación afectados por la contratación centralizada de calcular el presupuesto de sus contratos derivados dando cobertura al precio más elevado de los adjudicatarios del acuerdo marco, sino que pueden fijar el presupuesto del contrato derivado atendiendo al objeto y a las prestaciones concretas, así como a la disponibilidad presupuestaria.



Una interpretación diferente desincentivaría a los empresarios de mejorar los precios máximos de adjudicación del acuerdo marco, haciendo ilusoria la concurrencia en los procedimientos derivados, y podría impedir a los órganos de contratación iniciar los expedientes de contratación si no disponen de crédito suficiente para adjudicar contratos derivados a los precios más altos del acuerdo marco, e impediría, en definitiva, satisfacer las necesidades públicas que debían cubrirse con el contrato.

En consecuencia, si los pliegos que rigen el acuerdo marco no contienen ninguna precisión relativa al presupuesto de licitación de los contratos que puedan derivarse del mismo, hay que estar al régimen general establecido en el TRLCSP –en concreto, en los artículos 87.1 y 109, relativos, respectivamente, al precio y al expediente de contratación–, y, por tanto, el presupuesto de licitación de los contratos derivados así como su valor estimado deben calcularse al inicio de la tramitación del expediente teniendo en cuenta los precios habituales del mercado y la existencia de crédito, no siendo necesario dar cobertura al precio más elevado del acuerdo marco.

Conclusiones

1. En los acuerdos marco de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno del procedimiento especial de adopción de tipo debe fijarse un valor máximo estimado de acuerdo con el artículo 88.8 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Para calcularlo, debe tenerse en cuenta el valor estimado de los contratos que pueden celebrar los órganos de contratación afectados por el régimen de contratación centralizada, es decir, las administraciones y entidades públicas incluidas en el ámbito de la central de contratación o adheridas al catálogo que resulta de los acuerdos marco de homologación, pero no el de las entidades que pueden adherirse al mismo en el futuro, con la excepción a que se refiere la consideración jurídica 7.
2. El valor estimado de los acuerdos marco no constituye un límite cuantitativo para el conjunto de los contratos derivados del mismo y, por tanto, es posible que estos contratos derivados superen conjuntamente el valor máximo estimado del acuerdo marco.

Ello no obstante, sería conveniente que el órgano de contratación adoptase alguna medida para reducir al mínimo la eventualidad de que el importe del conjunto de los contratos derivados llegue a ser manifiestamente



desproporcionado respecto del valor estimado del acuerdo marco en el que se basan.

3. Si los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen el acuerdo marco no contienen ninguna precisión relativa al presupuesto de licitación de los contratos que puedan derivarse del mismo, ha de estarse al régimen general establecido en el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y, por tanto, el presupuesto de licitación de los contratos derivados así como su valor estimado deben calcularse al inicio de la tramitación del expediente teniendo en cuenta los precios habituales del mercado y la existencia de crédito, no siendo necesario dar cobertura al precio más elevado del acuerdo marco.