



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO
DEL ESTADO

SECRETARÍA DE LA JUNTA CONSULTIVA
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 2 de julio de 2024, el siguiente informe:

Informe 21/24

Materia: Concepto determinante para limitar los contratos basados a celebrar: cantidad de bienes a suministrar o valor estimado.

ANTECEDENTES

La Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“CONSULTA A LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, esta Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa solicita informe de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del citado Real Decreto, en virtud de las competencias que le son atribuidas en el artículo 6 del Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa:

I. ANTECEDENTES

Primero.- *La Junta de Contratación del Ministerio de Defensa celebró el acuerdo marco para suministro de combustibles líquidos para el Ministerio de Defensa en ámbito*



nacional (expediente núm. 2021/JCMDEF/00000096E), con duración de 2 años, posibilidad de prórroga hasta otros 3 años más (2+3), conformado por 12 lotes, en función del tipo de combustible, siendo de aplicación la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y la Seguridad, y de manera supletoria 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.

El acuerdo marco está concluido con un único adjudicatario por lote, por lo que los contratos basados en aquel se están adjudicando con arreglo a los términos en él establecidos.

Segundo.- *El objeto del lote 8, denominado combustible para turbinas de aviación en ROTAZA, está vigente desde el 21 de diciembre de 2022, por periodo de dos años, con posibilidad de prórroga hasta tres años adicionales y su objeto es el siguiente:*

Suministro a granel de combustible para turbinas de aviación (JET A-1) (F-35) en el oleoducto ROTAZA (oleoducto Rota-Zaragoza) desde puerto o refinería, y entrega eligiendo entre una de estas dos opciones:

- Mediante buque tanque en instalaciones portuarias de la Compañía Logística de Hidrocarburos EXOLUM, S.A.*
- Mediante oleoducto al sistema logístico de la Compañía Logística de Hidrocarburos EXOLUM, S.A.*

Tercero.- *El suministro se configura en función de las necesidades de la Administración (cláusula 2 del Pliego de cláusulas administrativas particulares, en adelante PCAP). Para el lote 8 se estima un volumen anual de 100 millones de litros de combustible de aviación (cláusula 15 PCAP).*

Con base en un volumen anual de 100.000.000 de litros, dos años de ejecución, un valor de referencia de 0,53 el litro de combustible, se estableció un presupuesto base de licitación de 104.946.400 €.



El valor estimado del lote 8 del acuerdo marco, es el siguiente:

<i>Lote</i>	<i>Descripción lote</i>	<i>Producto/zona</i>	<i>Presupuesto base, excluido IVA, en €</i>	<i>Prórrogas (€)</i>	<i>Modificaciones 15% (€)</i>	<i>Valor estimado (€)</i>
8	<i>Combustible para turbinas de aviación en ROTAZA</i>	<i>Jet A-1(F-35) / ROTAZA</i>	<i>104.946.400</i>	<i>191.052.951,44</i>	<i>15.741.960</i>	<i>311.741.311,44</i>

Calculado de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$PL = (PR * D) / (109 * TC) + PRIMA$$

Siendo:

- PL: el precio por litro de combustible solicitado por la Administración*
- PR el precio de referencia del combustible en dólares USA por Tonelada, con 3 decimales, empleando el valor medio mensual (al cierre) de la cotización "Jet CIF NWE Cargo Mavg" publicado por S&P Global Platts.*
- D: densidad del suministro*
- TC: Tipo de cambio UDS-EUR*

Cuarto.- *De conformidad con la cláusula 15 del PCAP, que establece los criterios de valoración de ofertas, conforme al artículo 143.3 f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre: «Los licitadores ofertarán una «Prima de licitación», expresada en euros/unidad, para cada uno de los tipos de producto y/o zonas de cada lote...*

Por tanto, serán objeto de licitación las primas de licitación ofertadas.

El valor de la prima ofertada por producto y/o zona para el lote podrá ser inferior, igual o superior a 0,00000 €/l, con un detalle de cinco (5) decimales, pero no podrá exceder del valor de la prima máxima de licitación.

La prima máxima de licitación para el lote 8 es de 0,01000 €/l »

Conforme a lo expuesto, la adjudicación del lote se realiza exclusivamente al operador económico que, cumpliendo los requisitos técnicos, oferte la PRIMA más baja, de acuerdo con la fórmula que figura en la propia cláusula.



La PRIMA que los operadores económicos puedan ofertar está en correlación directa con el número de litros que esperan vender.

Quinto.- *El precio unitario del suministro que se contrata, se obtiene en el momento de recepción del mismo de acuerdo con la fórmula que se indica en el antecedente tercero. En atención a la fórmula, el precio unitario aplicable al suministro varía dependiendo de la evolución diaria del índice que marca el precio del combustible (precio de referencia). La expectativa de mercado para los operadores económicos es el volumen de litros, siendo la PRIMA lo que proporciona el beneficio económico al adjudicatario.*

Sexto.- *Durante el periodo de vigencia del acuerdo marco se ha producido un notable incremento de los precios de referencia (índice Platts), lo que ha ocasionado que el precio a pagar por el combustible haya alcanzado el valor estimado del acuerdo marco, sin haber podido adquirir la cantidad de combustible suficiente para satisfacer la necesidad pública.*

II. CONSIDERACIONES

Primera.- *La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), Sala Cuarta, de 17 de junio de 2021, (asunto C-23/20), indicó que:*

«... el artículo 33, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24 dispone que el objeto de un acuerdo marco es establecer, «en su caso», las cantidades previstas. Al referirse a la locución adverbial «en su caso», esta disposición precisa, por lo que respecta específicamente a las cantidades de los productos que deben suministrarse, que estas deben establecerse, en la medida de lo posible...

... la indicación por parte del poder adjudicador de la cantidad o el valor estimados y de una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco reviste una importancia considerable para un licitador, ya que este podrá apreciar, sobre la base de esta estimación, su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas de dicho acuerdo marco...



... el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco únicamente puede comprometerse, en su propio nombre y por cuenta de los potenciales poderes adjudicadores que estén claramente designados en dicho acuerdo, hasta una determinada cantidad o un valor máximos y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo» (Considerandos 52, 63, 68).

La sentencia de la Sala Octava del TJUE, de 14 de julio de 2022 (asuntos acumulados C-274/21 y C-275/21) continúa la doctrina anterior, consolidándola en los mismos términos antes expuestos:

«... al celebrar un acuerdo marco, un poder adjudicador únicamente puede comprometerse hasta una determinada cantidad o un valor máximo de las obras, suministros o servicios de que se trate, de modo que una vez alcanzado dicho límite se agotaran los efectos de ese acuerdo marco» (Considerando 66)

Y además, añade:

«...ningún otro contrato podrá adjudicarse (...) sobre la base de un acuerdo marco del que se ha sobrepasado dicho límite que, por lo tanto, queda privado de efectos, salvo si dicha adjudicación no modifica sustancialmente este último» (Considerando 67)

Concluyendo que

«..un poder adjudicador no puede seguir basándose, para adjudicar un nuevo contrato, en un acuerdo marco cuya cantidad o valor máximo de las obras, suministros o servicios de que se trate hayan sido ya alcanzados, a menos que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el artículo 72.1, letra e), de dicha Directiva»

De lo expuesto puede concluirse que, existen unos límites en los acuerdos marco que no puede ser superados: o la cantidad máxima de bienes a suministrar o el valor máximo estimado, agotándose los efectos del acuerdo marco cuando se alcance el valor.

En el caso concreto de los antecedentes, el aspecto determinante es la cantidad de litros que se pretenden adquirir (estimados en 100.000.000 de litros anuales).

Segunda.- *Correlación entre valor estimado y adquisición de bienes.*



En los casos objeto de las sentencias citadas del TJUE se produce, tanto en los acuerdos marco como en los contratos basados celebrados, una correlación directa entre el valor estimado y las unidades adquiridas, toda vez que el precio no depende de ningún factor externo al propio contrato, pudiendo calcularse, al ser coincidente, bien por el valor estimado, bien por la cantidad suministrada, cuando se alcanza el límite máximo del acuerdo marco.

En el caso de Acuerdos marco en que el precio oscila en el tiempo y depende de un factor externo al propio contrato, no se produce una correlación directa entre el valor estimado y la cantidad del bien a adquirir, pudiendo el valor estimado resultar inferior o superior al precio real de mercado del bien que se contrata.

Tomando como referencia el límite máximo del valor estimado del acuerdo marco, durante la vigencia del lote 8 del acuerdo marco, habrían podido darse las siguientes situaciones, en forma resumida, para poder adquirir los 100 millones de litros anuales:

	litros	precio	importe
Mercado estable, índice sostenido en el tiempo	200.000.000	0,5250	105.000.000,00 €
Mercado a la baja	200.000.000	0,2500	50.000.000,00 €
Mercado al alza	200.000.000	0,7800	156.000.000,00 €

Es decir:

Si el precio se hubiera mantenido estable, la Administración habría adquirido la cantidad máxima de litros objeto del acuerdo marco coincidiendo con el valor estimado del mismo.

El operador económico habría satisfecho sus expectativas de mercado cuando resultó adjudicatario del acuerdo marco.

- Si el precio del combustible se hubiera reducido, la Administración habría satisfecho su necesidad pagando un precio inferior al previsto en el acuerdo marco. El operador económico habría satisfecho sus expectativas de mercado cuando resultó adjudicatario del acuerdo marco.

- Si el precio del combustible hubiera aumentado, la Administración necesitaría cubrir sus necesidades de suministro a un precio superior al previsto. En caso de que el valor



estimado del acuerdo marco fuera el determinante para limitar los contratos basados, ni la Administración habría obtenido los suministros necesarios ni el operador económico habría satisfecho sus expectativas de mercado cuando resultó adjudicatario del acuerdo marco.

Tomando como referencia la cantidad máxima a suministrar, no deberían adjudicarse contratos basados que proporcionen mayor cantidad de suministros que la prevista en el acuerdo marco para cubrir la necesidad pública, a pesar de que las adquisiciones se hayan realizado a un precio inferior al valor estimado y, por el contrario, habría que satisfacer la necesidad pública adquiriendo los suministros previstos, sea cual sea el precio, pues el valor estimado es solo un cálculo a efectos de calificación del acuerdo marco.

III. CONSULTA

En esta Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa, se hace necesario dilucidar si es la cantidad de suministro o el valor estimado de un acuerdo marco el concepto determinante para limitar los contratos basados que se pueden celebrar, en interpretación de las sentencias del TJUE citadas, por lo que se plantea a esa Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, la siguiente cuestión:

En el caso presentado, cuyo objeto es el suministro de una cantidad de bienes sobre los que no puede establecerse de manera estable el valor estimado del acuerdo marco, por estar sometido a precios de referencia fluctuantes, y en el que, de acuerdo con el artículo 101.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se han tomado en cuenta los precios habituales en el mercado referidos al momento del envío del anuncio de licitación:

- *¿El límite para adjudicar los contratos basados de un acuerdo marco, debe ser la cantidad máxima de bienes a suministrar objeto del acuerdo marco? O, por el contrario, ¿el límite para adjudicar los contratos basados debe ser el valor estimado del acuerdo marco?*



- *En caso de que el límite sea el valor estimado, de producirse oscilaciones de precio a la baja ¿pueden seguir adjudicándose contratos basados, excediendo la cantidad máxima objeto del acuerdo marco, hasta que se alcance el valor estimado, dando de esta forma una ganancia extraordinaria al operador económico?*

EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

La consulta versa sobre los límites para adjudicar los contratos basados de un acuerdo marco en el caso de aquellos acuerdos marco cuyo objeto es el suministro de una cantidad de bienes sobre los que no puede establecerse de manera estable el valor estimado del acuerdo marco, por estar sometido a precios de referencia fluctuantes, y en los que, de acuerdo con el artículo 101.7 de la LCSP, se han tomado en cuenta los precios habituales en el mercado referidos al momento del envío del anuncio de licitación.

La primera cuestión que procede aclarar a este respecto es que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado únicamente puede evacuar informes en los términos previstos en el citado artículo 328 de la LCSP, desarrollado a estos efectos en el Real



Decreto 30/1991, de 18 de enero, por el que se establece el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en virtud del cual los informes de la Junta Consultiva solo podrán recaer sobre cuestiones de contratación pública que revistan carácter general, careciendo de competencia para emitir informes en relación con casos concretos y determinados, sobre un expediente concreto o un contrato en particular o sobre cláusulas específicas a incluir en los pliegos, cuestiones todas ellas para las cuales las entidades públicas disponen del correspondiente servicio o asesoría jurídicos.

A este respecto, cabe recordar los criterios de esta Junta expuestos, entre otros, en sus informes de 18 de noviembre de 1996 (informe 62/96), de 17 de marzo y 11 de noviembre de 1998 (expedientes 46/98 y 31/98), de 30 de octubre de 2000 (expediente 32/00), 5 de marzo de 2001 (expediente 54/00), de 28 de octubre de 2011 (expediente 23/11), en el doble sentido de que a la Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni sustituir las funciones que los preceptos legales vigentes atribuyen a órganos distintos de esta Junta, como sucede, por ejemplo, con el examen y valoración de las proposiciones de los interesados, el informe preceptivo de los pliegos o las peticiones que pueden formular en expedientes concretos o relativas a un contrato concreto.

En consecuencia, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado no analizará el caso concreto expuesto en los antecedentes sino que, en congruencia con lo expuesto, reconducirá la consulta a los términos generales en que debe pronunciarse.

2. La consulta formula hasta tres cuestiones referidas a los límites para adjudicar los contratos basados de un acuerdo marco celebrado con un único empresario cuyo objeto es el suministro de una cantidad de bienes, cuyo precio está sometido a fluctuación, sin perjuicio de que a los efectos de determinar su valor estimado se tomen en cuenta los precios habituales en el mercado referidos al momento del envío del anuncio de licitación.



La consulta parte, en todo caso, de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencias como la de 17 de junio de 2021, (asunto C-23/20) o la de 14 de julio de 2022 (asuntos acumulados C-274/21 y C-275/21). De acuerdo con estas sentencias, en virtud del artículo 33, apartado 3, de la Directiva 2014/24, un poder adjudicador no puede seguir basándose, para adjudicar un nuevo contrato, en un acuerdo marco celebrado con un único empresario cuya cantidad o valor máximo de las obras, suministros o servicios de que se trate hayan sido ya alcanzados, a menos que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el artículo 72, apartado 1, letra e), de la mencionada Directiva.

Siguiendo la citada jurisprudencia, y en respuesta a una consulta formulada por el Ayuntamiento de Madrid sobre si un poder adjudicador puede adjudicar un nuevo contrato basado en un acuerdo marco cuyo valor estimado haya sido alcanzado, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su informe 14/2023, ha concluido que el valor máximo estimado de un acuerdo marco calculado conforme al 101.13 de la LCSP operará como límite de los contratos basados a celebrar al amparo del mismo, cuyo exceso determinará la extinción por cumplimiento del acuerdo marco, circunstancia que se producirá igualmente si se alcanza su duración máxima.

En este caso el Ministerio de Defensa, a la vista de la jurisprudencia citada, plantea un matiz relevante en determinados acuerdos marco cuyo objeto es el suministro de determinados bienes cuyo precio está sometido a fluctuación. En concreto, pregunta si el límite para adjudicar los contratos basados de un acuerdo marco debe ser la cantidad máxima de bienes a suministrar previstos inicialmente o el valor estimado del acuerdo marco calculado inicialmente conforme a esta previsión. Para responder a esta pregunta debemos realizar antes diversas consideraciones.



3. El supuesto planteado en la consulta parte de la previsión en el contrato de un sistema de retribución típico en los contratos de suministro de energía, cuya cuantía toma como referencia el precio de la energía en el mercado, sobre el que el contratista aplica una prima o comisión, por lo que está abocado a variar siguiendo las fluctuaciones del precio de la energía. Sobre la admisibilidad de este tipo de fijación de precios en los contratos del sector público, esta Junta Consultiva se ha pronunciado en diversas ocasiones, como en los informes 52/09, de 26 de febrero de 2010, y 59/11, de 1 de marzo de 2012, en los que admite que el precio sea determinable en función de diferentes variables.

Incorporado este sistema de retribución al contrato, éste resulta obligatorio para las partes, tanto para el contratista como para la Administración, debiendo soportar éstas tanto el riesgo como la ventura derivada de su evolución durante su ejecución, derivado del principio de riesgo y ventura que rige la ejecución contractual, de acuerdo con el artículo 197 de la LCSP, tal y como señaló esta Junta Consultiva en sus informes 13/2023, de 18 de julio o 11/23, de 26 de octubre.

En su virtud, puede darse el caso señalado en el escrito de consulta de que en un acuerdo marco celebrado con un único empresario que prevé este sistema de retribución, el desarrollo mediante contratos basados no se ajuste a las previsiones iniciales sobre las que se fijó el valor estimado del acuerdo marco, tanto por exceso como por defecto. Es decir, la fluctuación de precios puede dar lugar a que las previsiones iniciales respecto al suministro de productos queden tanto por encima del valor estimado como por debajo de éste, por lo que se puede suscitar la cuestión sobre si el límite para adjudicar los contratos basados debe ser la cantidad máxima de bienes a suministrar previstos inicialmente o el valor estimado del acuerdo marco calculado inicialmente conforme a esta previsión.

Ahora bien, sentado el principio de riesgo y ventura aplicable con carácter general a todos los contratos, la mayor onerosidad para las partes de las prestaciones a realizar



no es un elemento que altere los elementos que determinan los límites para la celebración de los contratos basados al amparo de un acuerdo marco con un único empresario que, como vamos a ver a continuación, tienen que ver más con cómo se define el objeto del acuerdo marco y la estimación de su valor que en todo caso, tiene el carácter de valor estimado máximo, tal y como establece el artículo 101.13 de la LCSP.

4. El objeto de contrato de suministro puede configurarse de diversas formas, atendiendo a las necesidades públicas a las que responde, de acuerdo con el artículo 16 de la LCSP. Por una parte, mediante la fórmula común de la determinación de los bienes, productos o bienes muebles a suministrar, tanto en su identificación como en su cuantificación, o bien sin fijación de la cuantía total al tiempo de celebrar el contrato, sino que se subordina la entrega de bienes a las necesidades del poder adjudicador (artículo 16.3.a) de la LCSP), que constituye el supuesto común en los acuerdos marco.

De acuerdo con esta última modalidad, los bienes a suministrar constituyen una estimación inicial sobre cuya base se calcula el valor estimado del contrato. Estos contratos de suministro tienen un desarrollo específico en la Disposición Adicional trigésima tercera de la LCSP, objeto de análisis por esta Junta Consultiva en su informe 23/2022. Dicha disposición exige la aprobación de “*un presupuesto máximo*” que constituye el límite de las prestaciones a realizar de forma que, como señala el citado informe “*Se trata de contratos en los que el objeto se define por determinados bienes a entregar o por determinados servicios a ejecutar de forma sucesiva y por precio unitario, según las necesidades de la Administración, hasta el límite de una determinada cuantía que deberá aprobarse como presupuesto máximo, agotado el cual se extingue el contrato salvo que se haya acordado la modificación del mismo para atender necesidades superiores a las inicialmente previstas. Por el contrario, si las necesidades de la Administración se sitúan por debajo del presupuesto inicial y se demandan un*



número de bienes o una entrega de servicios por debajo de las previsiones, no cabe considerar que existe incumplimiento por parte de la Administración contratante”.

En el caso de los acuerdos marco celebrados con un único empresario, entendemos que el planteamiento de los límites de los contratos basados a celebrar debe seguir una lógica similar a este supuesto, referida en este caso, en lugar de a un “*presupuesto máximo*” al “*valor estimado máximo*” de los mismos.

El punto de partida es que, como señala el Ministerio consultante, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios de transparencia e igualdad de trato de los operadores económicos recogidos en la Directiva 2014/24, en un acuerdo marco debe indicarse el valor o cantidad máxima de productos sobre los que versará tal acuerdo, indicación que reviste una importancia considerable para un licitador, ya que este podrá apreciar, sobre la base de esta estimación, su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas de dicho acuerdo marco. De ello se deduce su carácter vinculante, de forma que una vez alcanzado dicho límite se agotarán los efectos de dicho acuerdo marco (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de junio de 2021, Simonsen & Weel, asunto C-23/20, apartados 61 a 74, reiterada en la de 14 de julio de 2022, asuntos C-274/21 y C-275/21, apartados 65 a 68).

En un acuerdo marco celebrado con un único empresario en el que la cantidad de suministro no está cerrada, sino determinada en función de las necesidades a satisfacer, la previsión de bienes a suministrar es una mera estimación, que se objetiviza, por razones de asegurar la publicidad y transparencia adecuadas en el procedimiento de contratación, en un valor máximo estimado, atendiendo igualmente a una estimación en cuanto a la evolución de los precios. No habiéndose cerrado por una referencia objetiva las necesidades a satisfacer de la Administración, el único parámetro objetivo a tener en cuenta para determinar el límite de las prestaciones a realizar mediante contratos



basados es el del valor estimado fijado inicialmente, considerando una previsión inicial sobre los precios además del plazo que se haya previsto para su vigencia.

Con esta premisa, y dentro del valor máximo estimado y el plazo fijado en el acuerdo marco, de acuerdo con el principio de riesgo y ventura que rige el acuerdo marco, las partes asumirán las consecuencias que una fluctuación en los precios pueda tener en las necesidades a satisfacer y en la retribución del contratista, plasmada en los contratos basados que se celebren.

En consecuencia, si las necesidades de la Administración superan el valor máximo estimado, tanto por ser superiores a las inicialmente previstas como porque la fluctuación de los precios a la que está sometido el suministro determina que el valor estimado se alcance con una cantidad inferior a la previsión inicial, alcanzado éste no podrán adjudicarse nuevos contratos basados a menos que la adjudicación de éstos no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el artículo 72, apartado 1, letra e), de la Directiva, tal y cómo recoge la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea anteriormente citada. Por el contrario, si durante la vigencia del acuerdo marco las necesidades de la Administración no cubren el valor estimado del acuerdo marco, bien porque las necesidades son inferiores a las previstas, bien porque la evolución de los precios permite su satisfacción con un precio inferior al previsto, el parámetro de referencia a considerar será el periodo de vigencia del acuerdo marco dentro del cual pueden producirse las necesidades previstas.

Ahora bien, pudiera darse el caso de que las necesidades de la Administración no tengan un carácter completamente abierto y hubieran quedado definidas en el acuerdo marco, bien con un límite máximo de prestaciones fijado expresamente, bien por referencia a las necesidades de un proyecto concreto. En este caso, si por la evolución de los precios previstos en el acuerdo marco quedan cubiertas las necesidades de la Administración sin alcanzar el valor estimado previsto, quedará extinguido el acuerdo



marco por haberse cumplido su objeto, que es la satisfacción de las necesidades previstas en el mismo de manera objetiva.

En este supuesto es en el que cobra sentido la referencia que hace la jurisprudencia a la cantidad máxima de productos sobre los que versará el acuerdo como límite de vigencia del mismo y de los contratos basados a celebrar, cuya superación determinará la extinción del mismo, salvo que se acuerde su modificación o la adjudicación de nuevos contratos basados no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el artículo 72, apartado 1, letra e), de la mencionada Directiva.

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

CONCLUSIONES

- En los acuerdos marco celebrados con un único empresario, fijado su objeto en función de las necesidades de la Administración conforme a lo dispuesto en el 16.3.a) de la LCSP, el límite de los contratos basados a celebrar conforme al mismo será el de su valor estimado máximo con independencia de que se supere o no se alcance la cantidad a suministrar prevista inicialmente. De esta forma, alcanzado el valor estimado del mismo no podrán adjudicarse nuevos contratos basados a menos que la adjudicación de éstos no den lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el artículo 72, apartado 1, letra e), de la Directiva 2014/24.



- En los acuerdos marco celebrados con un único empresario en los que se fije un límite máximo de las prestaciones a realizar directamente o por referencia a un proyecto concreto, aun cuando no se alcance el valor máximo estimado previsto en el acuerdo marco, el acuerdo marco quedará extinguido una vez alcanzadas las prestaciones previstas y, cumplidas éstas, no podrán adjudicarse nuevos contratos basados a menos que la adjudicación de éstos no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el artículo 72, apartado 1, letra e), de la Directiva 2014/24.