



Expediente 50/2020

Materia: Obligatoriedad de los Acuerdos Marco.

ANTECEDENTES

El Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“Con informe 8/95, de 25 de abril de 1995 “Posibilidad de contratar mediante un contrato genérico distintas actuaciones repetitivas para la ejecución de obras de conservación y mantenimiento”, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa estimaba que el sistema de contratación contenido en el expediente remitido por el Director General Gerente del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) para la adjudicación de las obras de conservación y mantenimiento de las viviendas logísticas del personal de las Fuerzas Armadas era conforme a las normas reguladoras del contrato de obras contenidas en la Ley de Contratos del Estado y en el Reglamento General de Contratación del Estado.

Desde esa fecha el INVIFAS y actualmente el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O.A.) han continuado efectuando este tipo de contrato, con las modificaciones que han introducido las distintas Leyes de Contratos durante este periodo.

El Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O.A.) se creó por la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2010. La citada disposición adicional aprobó la refundición de los organismos autónomos Instituto para



la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) y Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) como organismo resultante de la citada refundición asumiría las funciones, derechos y obligaciones de los dos organismos, remitiendo a un desarrollo posterior para la plena asunción y ejecución de sus competencias.

Mediante el Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre, se aprobó su Estatuto y por Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre, se aprueba el actual Estatuto del Organismo autónomo Instituto de Vivienda Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (B.O.E. 30/12/2017).

Al continuar el INVIED con las funciones del extinguido INVIFAS este contrato tiene el mismo objeto de reducir el elevado número de contratos menores que de otra forma se tendrían que tramitar. Aun cuando se ha reducido el número de inmuebles que tenía el INVIFAS en 1994, superior a los 40.000, el INVIED todavía cuenta con más de 15.000 inmuebles distribuidos por toda la geografía nacional.

El objeto fundamental de estos contratos sigue siendo las obras de reparación y conservación de viviendas habitadas donde se ha producido algún daño que deba ser reparado por cuenta del Organismo, de acuerdo con su normativa, o bien de viviendas vacías que deben ser arregladas para reunir los requisitos de habitabilidad y ser ofertadas al personal militar, de acuerdo igualmente con la normativa por la que se rige el Organismo.

Las obras objeto de estos contratos son, por un lado, las de reposición, mejora y sustitución, necesarias para restituir las condiciones de habitabilidad a los inmuebles vinculados al INVIED O.A.; pérdidas por avería, obsolescencia de instalaciones o deterioro de elementos constructivos/instalaciones; por otro lado, las obras de reparación necesarias para devolver a dichos inmuebles la funcionalidad que pudieran haber perdido como consecuencia de su utilización, normal o inadecuada, o de procesos degenerativos no advertidos ni detenidos a tiempo, encaminados a garantizar la



seguridad, salubridad y ornato público conforme a la normativa vigente; además, las de demolición de los inmuebles y cualquiera de los elementos que los integran.

Estos contratos tienen la consideración de contratos menores por su importe y porque no se produce el fraccionamiento al no tener el objeto de lo contratado por separado una unidad funcional técnica y económica.

Pues, como ha venido informando esa Junta en varios informes, “unidad funcional” se considera, para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor, en el hecho de si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato y en el caso de estas obras de conservación y mantenimiento cada una tiene una unidad funcional distinta, con distintas necesidades, en distintos lugares y diferentes usuarios.

Por consiguiente se sigue tratando de reducir el excesivo recurso a la contratación menor procurando, en la medida de lo posible, realizar la contratación conjunta, incluso, como en este caso, que la contratación separada no constituya fraccionamiento prohibido, de aquellos contratos menores que se repiten a lo largo del ejercicio y que, asimismo, resultan previsibles y pueden ser realizados por el mismo contratista y más si cabe respecto de los contratos cuyo presupuesto resulte cercano a los límites máximos dentro de los cuales esta modalidad de contratación resulta posible.

Los contratos menores son aquellos en los que la discrecionalidad de la Administración es mayor, al ser en los que la tramitación del expediente se reduce al mínimo y desaparecen las garantías de publicidad y concurrencia propias de la contratación pública en el procedimiento abierto y en los que la tramitación del expediente sólo exige en el contrato menor de obras el presupuesto de las obras, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente. Además, los contratos menores



están excluidos de fiscalización previa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

El contratarlos de forma conjunta mediante procedimientos de adjudicación abiertos, incorporan en toda su extensión las necesarias garantías de aplicación de los principios de publicidad, concurrencia y de eficiencia en la utilización de sus recursos económicos que presiden la contratación pública, según establece el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), consiguiéndose además unas mayores bajas que con la tramitación individualizada de los contratos menores.

Con este contrato se evita, al no tener que tramitarse el elevado número de contratos menores, la necesidad de justificar en cada uno de ellos la no alteración del objeto del contrato, para evitar la aplicación de reglas contractuales, que remite a la obligación establecida con carácter general consistente en el no fraccionamiento del objeto del contrato para evitar su publicidad.

En segundo lugar, tampoco debe justificarse para cada contrato que el objeto contractual es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo operador económico, o bien que no constituyen unidad funcional.

Se estima que se siguen los criterios establecidos por esa junta tanto en el citado informe de 8/95 como en otros como el 12/15, de 6 de abril de 2016 en el que señala “esta Junta Consultiva considera que con carácter general le corresponde al órgano de contratación decidir si para dar satisfacción a varias necesidades tramita uno o varios expedientes de contratación. Esta discrecionalidad para configurar jurídicamente la licitación y contratación de dos o más prestaciones encuentra su límite en el principio de no división fraudulenta del objeto del contrato que establece el artículo 86.2 del TRLCSP. En este sentido es reiterada la doctrina de esta Junta Consultiva (informes nº 31/12, de 7 de mayo, 1/09, de 25 de septiembre, 16/09, de 31 de marzo de 2009, 57/09, de 1 de febrero, 69/08, de 31 de marzo, entre otros) en el sentido de que esta norma tiene por objeto tratar de evitar el fraude legal tendente a la elusión de la



aplicación de ciertas normas en materia de publicidad y relativas a los procedimientos de adjudicación cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato. No es su finalidad, según esto, obligar a agrupar en un solo contrato prestaciones distintas por el simple hecho de que compartan la misma naturaleza y puedan ejecutarse de forma conjunta, si son independientes entre sí y es perfectamente posible no solo contratarlas por separado sino incluso su explotación en forma también independiente”.

Por lo que, en este tipo de contratos, aunque no se esté obligado a agrupar en un solo contrato prestaciones distintas, el Organo de Contratación puede decidir si para dar satisfacción a esas necesidades tramita uno o varios expedientes de contratación.

En el sistema actual se determina en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el pliego de prescripciones técnicas las normas, el régimen y las especificaciones técnicas en que se cumplirán, señalando, además de su objeto, el presupuesto general comprensivo de todas las actuaciones a realizar durante la ejecución del contrato y de las imputables a cada área de ejecución, que tienen carácter limitativo, y el importe máximo de las que hayan de realizarse en cada una de las actuaciones, que serán inferiores a 40.000 euros, que constituyen cada una el elemento definido en el contrato que ha de entregarse al fin a que están destinadas, constituyendo las acciones reflejadas en el pliego de prescripciones técnicas los elementos necesarios para ello, y fijándose en el listado de precios descompuestos las opciones de valoración de los posibles trabajos a ejecutar, que se definirán previamente mediante la aprobación del presupuesto de cada actuación con determinación de los materiales y calidades a emplear, la medición valorada de todas las unidades de obra necesarias para la ejecución de los trabajos de conservación y mantenimiento.

El INVIED, como se ha señalado, continua con este sistema de contratación con los que lleva a cabo actuaciones de menos de 40.000 euros que, sin perjuicio de tratarse por lo general de averías “cotidianas” y que pueden considerarse poco importantes, por lo que a cuantía individual se refiere, ha sido siempre interés del instituto, procurar la más pronta respuesta a las necesidades de los ocupantes de las viviendas. Este



sistema simplifica los procedimientos, reduciendo los trámites, con una evidente mejora en la gestión de las funciones que le están encomendadas.

El número de obras realizadas con estos expedientes han sido 712 en dos años con la siguiente distribución:

-Ceuta: 171 (Expte.- 201700000078)

-Melilla: 141 (Expte.- 201700000080)

-San Fernando: 167 (Expte.- 201700000079)

-Madrid y Alcalá de Henares: 138 (Expte.- 201600000398)

-Resto de España: 95 (Expte.- 201600000481)

TOTAL: 712 en dos años

Por tanto, podemos decir que la media de obras realizadas anualmente con estos expedientes es de 356.

Esta consulta que se eleva se refiere a la vigencia del sistema de contratación utilizado para las obras de demolición, reforma, conservación y rehabilitación de los inmuebles vinculados al INVIED, es decir si se considera adecuado a la normativa en vigor de la actual Ley de Contratos del Sector Público, adjuntando un pliego de estos contratos.

Por otro lado, la Intervención Delegada en el Organismo ha señalado que: “La tramitación de este tipo de expedientes tenía fundamento en la aplicación del Informe emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa nº 8/1995 de 25 de abril de 1995 sobre “Posibilidad de contratar mediante contrato genérico distintas actuaciones repetitivas para la ejecución de obras de conservación y mantenimiento”. Esta fórmula jurídica, avalada por la Junta consultiva de Contratación Administrativa se refiere a una normativa vigente en el momento de emisión del informe (1995) que no contemplaba la figura de acuerdo marco. A juicio de esta Intervención Delegada, la figura que parece la más adecuada para la tramitación de los contratos que tengan



como prestación la realización de obras sucesivas y autónomas realizadas en base a una oferta sobre un único listado de precios descompuesto sería el acuerdo marco del que colgarían contratos basados por actuaciones singulares o agrupación de actuaciones y distribuidos en su caso mediante LOTES geográficos, tal y como se hace actualmente para favorecer la competencia y concurrencia". En el Informe definitivo del Control Financiero Permanente, a juicio del órgano del control se recoge en sus conclusiones que: "la única figura adecuada para la tramitación de contratos que tengan como prestación la realización de obras sucesivas y autónomas realizadas en base a una oferta sobre un único listado de precios descompuesto es, de acuerdo con la normativa vigente, el acuerdo marco", y así mismo recomienda "la utilización del acuerdo marco como sistema para adjudicar, a uno o varios contratistas, este tipo de expedientes de contratación de obras en los que la prestación y objeto del contrato no están definidos en su comienzo. Dicho acuerdo marco se licitaría sobre ofertas económicas referenciadas a un listado de precios descompuestos, tramitándose contratos derivados de dicho acuerdo marco para cada una de las obras a realizar".

Este Órgano de Contratación considera que el Acuerdo Marco es un sistema de racionalización técnica de la contratación pública, por lo que no se trata de un contrato especial, ni de un procedimiento de contratación ni de un procedimiento de adjudicación.

El empleo del Acuerdo Marco por el órgano de contratación depende de la voluntad de éste, ya que no se impone de forma obligatoria por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), según el artículo 219.1, a cuyo tenor: "Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un periodo determinado, (...)". Al igual que también se recogía en la anterior Ley (RD Leg. 3/2011, TRLCSP), en su artículo 196.1.

Con la utilización del sistema actual de contratación en los expedientes de obras de demolición, reforma, conservación y rehabilitación de los inmuebles vinculados al



INVIED se pretende una simplificación del procedimiento, mediante reducción de sus trámites que de otra forma se producirían, si se repitiese para la obra de mantenimiento de cada vivienda tener que tramitar un contrato basado en un acuerdo marco. En el anexo figura una comparativa de la estimación de la duración de las fases de un expediente de contratación, entre un expediente de contratación basado en un Acuerdo Marco y el de una actuación realizada en uno de estos contratos del INVIED, la diferencia es de 47 días más para la gestión de un contrato basado en Acuerdo Marco.

Hay que considerar que este organismo autónomo tiene a su cargo el mantenimiento y conservación de aproximadamente 15.640 unidades patrimoniales, de las que alrededor de 10.465 son viviendas, 675 son pabellones de cargo, 1.450 son edificios no enajenables y el resto se trata de solares, locales y otros inmuebles, distribuidos a lo largo de la Península, las Islas y Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La vigencia de este sistema de contratación utilizado para la obras de conservación y mantenimiento, ha sido considerada adecuada a la normativa en vigor por la Asesoría Jurídica del INVIED en las dos ocasiones en las que ha sido consultada, dichos informes de fechas 01/06/2015 y 02/04/2019 figuran como anexos.

En razón de todo lo expuesto anteriormente, en opinión de este órgano de contratación, la opción de acudir a un sistema de contratación de Acuerdos Marco es igual de válida que la del sistema de contratación de adjudicación utilizado actualmente en estos contratos genéricos del INVIED, figura que se consideraba adecuada en el Informe emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa nº 8/1995 de 25 de abril de 1995 y que se considera más eficiente.

Como señala esa Junta en el reciente Informe 14/2020 de fecha 29 de julio de 2020: “El órgano de contratación disfruta de una amplia potestad para elegir el procedimiento aplicable al contrato siempre que la licitación se ajuste a los requisitos establecidos para tipo de procedimiento. Por tanto, será posible emplear el sistema del acuerdo marco en este tipo de contratos si se cumplen los requisitos legalmente establecidos



para ello, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de emplear también otro tipo de procedimiento como el negociado sin publicidad”.

Por todo lo anteriormente expuesto se solicita a esa Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, informe si el contrato abierto que viene tramitando este Organismo se considera adecuado a la normativa en vigor de la actual Ley de Contratos del Sector Público o debe emplearse la figura del Acuerdo Marco.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La consulta que se nos plantea en el presente informe cuestiona si, desde el punto de vista de la legislación actualmente vigente, es imprescindible que en un tipo de contrato como el que se describe se utilice la técnica de racionalización de la contratación conocida legalmente como acuerdo marco. En este sentido, la entidad consultante pone de manifiesto la existencia de una serie sucesiva de contratos de obras, que han sido licitados a través de la fórmula del procedimiento abierto conforme a las distintas normas que han ido rigiendo la contratación pública española, y que han venido cumpliendo la finalidad de permitir una licitación muy rápida y con todos los elementos necesarios para caracterizar correctamente la prestación objeto del contrato, en este caso la realización de obras de reparación y conservación de viviendas habitadas o vacías conforme a la normativa por la que se rige el INVIED. Estos contratos no se habrían licitado conforme a la técnica del acuerdo marco.

Sostiene la entidad consultante que la fórmula que se ha venido empleando es más eficiente y más ágil y que la técnica del acuerdo marco no se impone en la ley como obligatoria en todo caso, cuestionándonos en definitiva sobre el ajuste a derecho del sistema que ha venido utilizando.



2. El acuerdo marco es una técnica de racionalización de la contratación que el artículo 219 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) entiende aplicable a un supuesto en que uno o varios órganos de contratación fijan las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que, con una o varias empresas pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular en lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, y 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. Este precepto es directamente tributario del artículo 33 de la Directiva 2014/27/UE y responde, como señala el Considerando 60 de la misma, a su definición como una técnica de contratación eficiente en toda Europa.

Ya señalamos en nuestro informe 37/2014 que el acuerdo marco, por su naturaleza, es un contrato normativo o un precontrato (así lo indica el Dictamen del Consejo de Estado, Nº: 1.116/2015 de 10/03/16 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, pág. 234) que tiene por finalidad, por un lado, conseguir una mayor eficacia por los entes públicos, tanto desde un punto de vista de gestión, puesto que agiliza y simplifica la tramitación administrativa en la adquisición de bienes y servicios, como desde un punto de vista económico, ya que persigue obtener unas condiciones económicas más ventajosas con la consiguiente reducción del gasto público.

3. La LCSP regula la forma de celebración de los acuerdos marco desde el punto de vista procedimental. El artículo 220.1 remite a estos efectos a *“las normas de procedimiento establecidas en las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley”*, lo que incluye los diferentes tipos de procedimientos de selección del contratista que en tales normas se contienen, abarcando, desde luego, al procedimiento abierto. Por tanto, parece evidente que no existe una incompatibilidad entre la celebración de un acuerdo marco y la existencia en su seno



de un procedimiento abierto como cauce adjetivo apropiado para la selección del contratista.

4. La LCSP regula expresamente en su Disposición adicional trigésima tercera los denominados contratos de suministros y servicios en función de las necesidades. Se trata de contratos en los cuales el empresario se obliga a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrarlo, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, y estando sujetos a un presupuesto máximo que deberá haber sido aprobado previamente. Estos contratos están mencionados expresamente en la LCSP en el artículo 16.3 a) y 17.

Por el contrario, nada se dice en la LCSP (artículo 13) acerca de la realización sucesiva de contratos de obras de características similares y por precios unitarios que queden sujetos a un presupuesto máximo y que hayan de ejecutarse en función de las necesidades del órgano de contratación. Aparentemente, tal omisión podría hacer surgir la duda de si este tipo de contratos de obras son admisibles en la LCSP. Sin embargo, esto no quiere decir que no sea posible celebrar contratos de obras con estas condiciones ya que el artículo 99 de la LCSP admite que el objeto de los contratos del sector público se pueda definir *“en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única.”* Por tanto, es posible también celebrar un contrato que tenga por objeto la ejecución sucesiva de un número indeterminado de obras de la misma naturaleza, perfectamente descritas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, conforme a los mismos precios unitarios aplicables a su ejecución y siempre que se limite el montante máximo del gasto que, mediante tal actuación, se pueda acometer.

Así lo reconocimos implícitamente, bajo la vigencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1.995, en nuestro Informe 8/95, de 25 de abril de 1995,



en el que se admitía expresamente la legalidad de este tipo de contratos del entonces INVIFAS.

5. Desde aquel entonces la legislación sobre contratación pública ha evolucionado en diversos sentidos. Uno de ellos, no menor, es la consagración de diversas fórmulas jurídicas tendentes a mejorar la eficacia y la eficiencia de la actuación contractual del sector público, todo ello bajo la influencia inmediata de las Directivas comunitarias.

Entre estas fórmulas se encuentra el acuerdo marco, el cual se regula por primera vez en el artículo 180 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y, posteriormente, en el artículo 196 del Texto Refundido de 2011. Es interesante destacar que, tanto la LCSP de 2007 como su posterior texto refundido, exigían el empleo de la figura del acuerdo marco para un tipo de contratos que, ya lo hemos visto, son muy próximos en cuanto a su concepción al que nos atañe en el presente informe: los contratos de suministro en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente. Así se recogía al definir estos contratos respectivamente en los artículos 9.3 a) de ambos textos legales, de contenido idéntico. También resulta útil para nuestro análisis comprobar que en la LCSP actualmente vigente ya no se contempla una previsión similar, de modo que en este tipo de contratos ya no parece imprescindible que la figura del acuerdo marco sea la que se emplee en todo caso.

Si consideramos que la desaparición de esta obligada vinculación entre los contratos de suministro y el acuerdo marco responde a la voluntad inequívoca del legislador, y si entendemos que legalmente es posible celebrar este tipo de contratos con un objeto como sería la realización sucesiva de obras bajo precios predefinidos y conforme a las necesidades surgidas al órgano de contratación, no parece posible establecer



categoricamente la exigencia en todo caso de la figura del acuerdo marco para este tipo de contratos públicos.

6. Pero obviamente, el hecho de que tal figura no pueda ser exigida de modo inexcusable no es óbice para que debamos resaltar la coherencia de emplear una figura que ha sido precisamente diseñada para este tipo de actuaciones en que el órgano de contratación dispone de un determinado periodo de tiempo para realizar un número indefinido de obras conforme a unos elementos previamente definidos en el pliego. No es de extrañar que, en la legislación anterior, cuando la LCSP de 2007 y el texto refundido de 2011 exigían la celebración de un acuerdo marco en el caso de los suministros de prestación sucesiva, exigieran acudir a esta figura e, incluso, concretaran la modalidad del acuerdo marco aplicable, especificando que éste debería concluirse con un único empresario.

Esta precisión resulta relevante en un caso como el presente. En efecto, la celebración de un acuerdo marco admite diferentes sistemas atendiendo a que se celebre con uno o más empresarios y, en este último caso, a que los términos del contrato estén completamente determinados de antemano o no lo estén (artículo 221 LCSP). Resulta revelador que la LCSP señale que *“cuando el acuerdo marco se hubiese concluido con una única empresa, los contratos basados en aquel se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos.”* Parece evidente que este es un caso en el que no es menester una nueva licitación y que, con el fin de iniciar la ejecución de cada contrato basado en el acuerdo marco con la empresa adjudicataria, deben estar predefinidas todas las condiciones, especialmente las referentes a los precios o a las cantidades previstas, que se han de aplicar.

Pues bien, la celebración de un acuerdo marco con un solo empresario en un caso como el que nos ocupa en el presente informe, con la pertinente división en lotes y con la perfecta determinación de los términos en que haya de ejecutarse cada prestación sucesiva que constituye el objeto del contrato, no difiere en gran medida de la solución que ha venido adoptando el INVIED en los últimos 25 años. Por esta



razón entiende esta Junta que, en realidad, no existe la aparente contradicción que se deduce de la consulta entre la tramitación de un acuerdo marco con un único empresario y la celebración de un procedimiento abierto como el que ha venido tramitando el INVIED y que esta Junta ya avaló en su corrección. Ambas opciones resultan posibles desde el punto de vista jurídico.

7. Sentada la anterior conclusión, la elección del preciso procedimiento que se ha de emplear en cada caso corresponde al órgano de contratación conforme a las características del contrato. Así lo declaramos en nuestro Informe 14/2020. Si las técnicas de racionalización de la contratación tienen como finalidad lograr una mayor sencillez y eficiencia en la contratación pública y tal objetivo se logra igualmente mediante la perfecta definición de las condiciones contractuales, no hay duda de que, aunque no se emplee la técnica del acuerdo marco, se estará cumpliendo con la verdadera intención de la LCSP en este punto. Otra cosa es que, de forma injustificada y en detrimento de la propia entidad pública contratante, se omita la utilización de técnicas de racionalización de la contratación con otros fines diferentes.

En mérito a las anteriores consideraciones la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado realiza las siguientes

CONCLUSIONES.

1. La LCSP admite la realización de contratos de obras cuyo objeto consista en la ejecución de obras de características similares y por precios unitarios que queden sujetos a un presupuesto máximo y que hayan de ejecutarse en función de las necesidades del órgano de contratación.
2. Conforme a la LCSP, no parece posible establecer categóricamente la exigencia en todo caso de la figura del acuerdo marco para este tipo de contratos públicos.



3. Conceptualmente existe una notable cercanía entre la tramitación de un acuerdo marco con un único empresario y la celebración de un procedimiento abierto como el que ha venido tramitando el INVIED. Ambas opciones resultan posibles desde el punto de vista jurídico.
4. Sentada la anterior conclusión, la elección del preciso procedimiento que se ha de emplear en cada caso corresponde al órgano de contratación conforme a las características del contrato y respetando las condiciones de aplicación de cada tipo de procedimiento.
5. A pesar de lo anterior, es evidente que el acuerdo marco constituye una técnica de racionalización específica creada por el legislador para este tipo de contratos, y que cuando se concluye con un solo empresario no parece que exista razón alguna para no emplearlo. Por esta razón resulta recomendable que en estos casos se siga el sistema diseñado por el legislador.
6. Conviene recordar igualmente que la búsqueda de la eficiencia por medio de la contratación centralizada no debe menoscabar los principios que garantizan la competencia efectiva en los mercados y que, por tanto, no debe utilizarse de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.