

INFORME 17/12. Consideración del valor máximo estimado en los acuerdos marco como un límite cuantitativo respecto del volumen total de los contratos derivados de éste que se celebre. Posibilidad de tramitación como una modificación del acuerdo marco.

Clasificación de informes. 2.1.5. Contratos de servicios. 5.2. Precio del contrato. 11.2 Pliegos de cláusulas administrativas particulares. 17.2. Modificación. 24.9. Modificación del contrato de servicios.

El Ayuntamiento de Madrid dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando se emita informe en los siguientes términos:

“Según determina el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la Junta Consultiva emitirá sus informes a petición de los Presidentes de las Entidades locales.

En virtud del Decreto del Alcalde de 17 de febrero de 2009, publicado en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid nº 5.895, de 20 de febrero de 2009, se delega en el Titular del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública la competencia para solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Por todo ello se solicita emitan informe sobre las cuestiones planteadas en la consulta que se acompaña, a relativa al procedimiento a seguir en aquellos supuestos en que es necesario reducir o incrementar el crédito de un contrato de servicios, cuya cuantía total de las prestaciones no está determinada por estar subordinada a las necesidades de la Administración, y sobre diferentes cuestiones relativas a los acuerdos marco.

En el marco de las medidas extraordinarias de contención del gasto y reducción del déficit público que, como consecuencia de la grave situación de crisis económica, se han visto obligadas a adoptar las distintas Administraciones Públicas, el Ayuntamiento de Madrid se está planteando la posibilidad de efectuar una revisión de los contratos vigentes con el fin de adecuar, e aquellos casos en que resulte procedente, las distintas prestaciones que constituyen su objeto a las disponibilidades presupuestarias, debiendo quedar garantizado en todo caso la cobertura de los servicios esenciales con un nivel mínimo de calidad del servicio.

Con estas premisas en aquellos contratos, que tienen determinado el número total de prestaciones a realizar durante la vigencia del contrato y el precio de adjudicación está establecido por un importe global que incluye la cuantía total de las mismas, se está procediendo a una revisión de los mismos y a tramitar expedientes de modificación de contratos, consistentes en una reducción de prestaciones y de la parte correspondiente del precio del contrato, en aquellos casos que proceda, de acuerdo con los requisitos y límites establecidos por la normativa contractual aplicable, y siempre que la reducción de las prestaciones y del correspondiente precio las mismas se produzcan sin menoscabo de la satisfacción de las necesidades públicas que constituyen el fin último de cada contrato.

Sin embargo, en aquellos contratos de servicios de actividad en los que el contratista se obliga prestar servicios de forma sucesiva y por precios unitarios, sin que la cuantía total de las prestaciones objeto de las mismas esté definida, por estar supeditada a las necesidades de la Administración, se plantea, al no haberse comprometido las partes a la realización de un número total de servicios ni al abono del precio total del contrato, la cuestión relativa a si la reducción en el crédito presupuestario, con cargo al que se abona los servicios prestados por el contratista, como consecuencia de una nueva estimación por la Administración de menores necesidades de las inicialmente previstas, cabe considerarla una modificación del contrato, o por el contrario se tratarle de un ajuste presupuestario, que afectaría únicamente al expediente de gasto unido a un expediente de contratación, para garantizar la existencia de crédito adecuado y suficiente del contrato.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen estos contratos, se indica su valor estimado, cuyo importe se tiene en cuenta para determinar el procedimiento de adjudicación, la publicidad y el régimen de recursos. Asimismo se establece un presupuesto máximo estimado, calculado en función de las estimaciones realizadas por la Administración en el estudio económico del contrato y que servirá de base para efectuar la correspondiente consignación presupuestaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 109 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP). El presupuesto base de licitación se determina por precios unitarios, fijándose un precio unitario para cada prestación, que los licitadores no podrán superar en sus ofertas, constituyendo el precio del contrato los precios unitarios ofrecidos por el contratista y recogidos en el acuerdo de adjudicación.

Por otra parte, los servicios y prestaciones que constituyen su objeto se definen en el pliego de prescripciones técnicas mediante su descripción y características, pero sin que esté determinado, como ya se ha indicado, la cantidad total de los servicios a realizar.

Respecto al contenido obligacional, se definen los derechos y obligaciones que corresponden a cada una de las partes durante la ejecución del contrato, sin que exista un compromiso de la Administración en el número de servicios a realizar pero si un compromiso de abonar todos los servicios prestados para atender necesidades de la Administración de conformidad con lo convenido, en función del precio unitario de los mismos.

De acuerdo con los términos convenidos en estos contratos, cabe considerar que no procede tramitar una modificación de contrato para efectuar minoraciones en el crédito presupuestario del contrato, como consecuencia de una revisión a la baja de las estimaciones de necesidades inicialmente previstas, al no suponer el decremento en el crédito presupuestario una alteración del objeto contractual, ni tampoco de los derechos y obligaciones asumidas por las partes del contrato, ya que en el contrato celebrado la entrega de bienes y servicios queda supeditada a las necesidades de la Administración, no adquiriendo ésta ninguna obligación ni el contratista ningún derecho respecto a la cuantía total del contrato. Así entendido minoración en el crédito presupuestario del contrato únicamente afectaría al expediente de gasto unido al expediente de contratación, rigiendo en esta materia las normas presupuestarias.

Sin embargo también puede entenderse que en estos casos procede la modificación del contrato, al considerar que el presupuesto máximo estimado del contrato, calculado en función de las estimaciones realizadas por la Administración en el estudio económico el contrato, que sirvió de base para efectuar la correspondiente consignación presupuestaria, constituye un elemento más del contrato, y que cualquier modificación de su importe aunque tenga el carácter de estimado, supone una modificación del contrato, asimilándolo de esta forma al precio del contrato, más allá de los precios unitarios convenidos.

Por otra parte, los mismos supuestos y los mismos razonamientos jurídicos entendemos que resultarían de aplicación al supuesto en el que en vez de una minoración en el crédito presupuestario del contrato se pretendiese un incremento del mismo, como consecuencia de una revisión por la Administración de la estimación de sus necesidades al alza.

Dada la relevancia y alcance del número de expedientes afectados, se plantea a esa Junta Consultiva en orden a una correcta tramitación de los expedientes, y adecuada interpretación de la normativa de contratación, informe su criterio respecto a esta cuestión, indicando si en estos contratos, en los que no está determinada la cuantía total de las prestaciones, un posible decremento o incremento en el crédito presupuestario con cargo el que se abonará el precio de los servicios realizados, debe considerarse una modificación del contrato, rigiéndose en este caso por el régimen de modificación de los contratos establecido por la normativa de contratación, o si por el contrario se considera que sólo afectaría al expediente de gasto, siéndole de aplicación las normas presupuestarias que regulen esta materia.

En segundo lugar, de considerarse que el decremento o incremento del crédito en estos contratos constituye una modificación del contrato, se plantea cómo ha de preverse en los pliegos y qué exigencias deben

contener la determinación de este tipo de modificaciones teniendo en cuenta la regulación del actual Título V del Libro 1 del TRLCSP. Si no estuviesen previstas en la documentación que rige la licitación, ¿cabe incluirlos en alguno de los supuestos recogidos en el actual artículo 107 del TRLCSP?

Otra cuestión que también suscita distintas interpretaciones se plantea en relación a la naturaleza y alcance del valor estimado de los acuerdos marco, y la posibilidad de que los contratos derivados de aquel superen en su conjunto el importe establecido como valor máximo estimado en el Acuerdo Marco.

Recientemente, esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha tenido ocasión de pronunciarse en el Informe 36/10 de 28 de octubre de 2011 sobre diversas cuestiones relativas a los acuerdo marco, de la que interesa aquí resaltar la planteada en tercer lugar, relativa a la necesidad de tramitar o no un expediente de contratación para la modificación del acuerdo, cuando la cantidad de prestaciones efectivamente contratadas con posterioridad a la celebración del acuerdo, sea mayor que la que sirvió de base para calcular el valor estimado del acuerdo, sea mayor que la que sirvió de base para calcular el valor estimado del acuerdo marco, dado que, como se señala en la consulta, la Administración no se obliga inicialmente a contratar un número cenado de prestaciones.

A la vista de la respuesta de esa Junta Consultiva y de las consideraciones jurídicas recogidas en su informe, especialmente cuando señala (...) “Con base en este precepto (artículo 182.4 de la LCSP), podemos afirmar que la Ley permite la modificación de los términos del acuerdo marco, siempre que no sean sustanciales o esenciales, procediendo a convocar a las partes a un nuevo procedimiento de licitación, para lo cual, entrando en la respuesta a la cuestión planteada, sería necesario tramitar un expediente de contratación. No obstante, las modificaciones a las que se refiere este precepto no pueden ser consideradas como sustanciales, sino que sólo se podrán admitir las que sirvan para concretar lo dispuesto en el acuerdo marco, como es, según se describe en el texto de la consulta, el supuesto en que la cantidad de prestaciones efectivamente contratadas con posterioridad a la celebración del acuerdo, sea mayor que la que inicialmente se contiene dentro del mismo”, se suscitan dudas respecto al alcance del valor estimado en el ámbito del acuerdo marco, y ello porque de la misma podría deducirse que el valor máximo estimado del acuerdo marco, cuyo importe se calcula en función de las estimaciones de la Administración para el conjunto de los contratos derivados del marco, opera como un límite cuantitativo, que no podrá superarse por el conjunto de los contratos derivados del mismo.

Sin embargo, si consideramos que el valor estimado del contrato es una construcción del derecho comunitario establecido para servir de referencia para establecer los umbrales comunitarios, que determinan su sujeción a determinados aspectos normativos y de procedimientos derivados de la regulación armonizada, no parece que deba considerarse su importe como un límite cuantitativo respecto del conjunto de los contratos derivados que se puedan celebrar durante la vigencia del contrato. A idéntica conclusión llegamos del análisis realizado en el informe 28/09, de 1 de febrero de 2010 de esa Junta Consultiva del artículo 76 de la LCSP, cuando establece (...) debe tenerse en cuenta que el artículo 76 de la Ley de Contratos del Sector Público tiene su origen directo en el artículo 9 de la Directiva 2004/18/CE, que tiene por objeto establecer 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 encuentran por encima de los umbrales que determinan la aplicación de sus normas. Por ello se explica que se halle incluido en el Capítulo II, Sección Primera, que se denomina, precisamente “Umbrales”.

Por consiguiente las preceptos del artículo 76 han de ser entendidos siempre en relación esta funcionalidad (umbrales) y no extenderlas más allá de lo que resulta razonable en función de esta circunstancia”.

Por otra parte, esta conclusión tampoco parece encajar con la regulación que efectúa la LCSP del acuerdo marco y con las características definitorias del mismo recogidas en el citado informe 36/10, definiéndose el acuerdo marco como un sistema de racionalización técnica de la contratación pública, sin que se trate por tanto de un contrato, cuyo empleo, aunque potestativo, está indicado precisamente en los casos en los que se vaya a contratar un número indeterminado de prestaciones, sin que exista un

número cerrado, predeterminado de antemano, sino que las prestaciones a cumplir por el empresario dependerán de las necesidades que aprecie el órgano de contratación, sujeto a unos requisitos temporales especiales, y a una especial cautela para evitar aunque su celebración no obstaculice, restrinja o falsee la competencia.

Precisamente, la virtualidad de esta técnica de racionalización, como tiene informado la Asesoría Jurídica de este Ayuntamiento, se encuentra en ser un instrumento que procura establecer las condiciones que rijan los contratos que vayan a adjudicarse un periodo de tiempo 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 (artículo 180.1 de la LCSP, actual artículo 196.1 del TRLCSP). Como del tenor literal se deduce, no aparece referencia alguna al límite que operaría en función del establecimiento de un presupuesto máximo de gasto, por lo que no cabe atribuir a éste carácter vinculante y limitativo en la medida en que la Ley no lo incorpora en su concepto.

Por otra parte, la adopción de este último criterio plantea otras cuestiones como serían el carácter obligacional de su plazo de duración, cuando se alcanza el límite de gasto antes de finalizar el plazo de duración establecido, así como el carácter no vinculante para el órgano de contratación de agotar un gasto previamente fijado.

Por todo lo anterior se plantea a esa Junta Consultiva las siguientes cuestiones:

- *Si el valor máximo estimado en el acuerdo marco a que se refiere el TRLCP en su artículo 88.8, además de servir para determinar los umbrales comunitario, publicidad y régimen de recursos, se considera un límite cuantitativo respecto del volumen total de los contratos derivados de éste que se celebre.*
- *En el supuesto que fuese afirmativa la respuesta, y se hubiere superado su importe por el conjunto de los contratos derivados de éste y no se hubiere superado su Importe por el conjunto de los contratos derivados de éste y no se hubiera agotado el plazo de vigencia del acuerdo marco:*
 - *¿Debe procederse a una modificación del acuerdo marco cuando las estimaciones realizadas por la Administración para determinar su importe se revisen al alza, modificando el importe de su valor estimado?*
 - *¿Debe procederse a iniciar un nuevo expediente de contratación, resolviendo, con carácter previo, el acuerdo marco aún vigente?”.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- Dentro del escrito de consulta del Ayuntamiento de Madrid, se plantean hasta cuatro cuestiones, como son: la primera de ellas, se refiere a si en los contratos de servicios de actividad en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precios unitarios, en los que no está determinada la cuantía total de las prestaciones, al no haberse comprometido las partes a la realización de un número total de servicios ni al abono de un hipotético precio del contrato, un posible decremento o incremento en el crédito presupuestario con cargo al que se abonará el precio de los servicios realizados constituye modificación del contrato; la segunda cuestión consiste en si, en el caso de que deba considerarse una modificación del contrato, cómo ha de preverse en los pliegos y qué exigencias deben contener la determinación de este tipo de modificaciones; la tercera consiste en determinar si el valor máximo estimado en el acuerdo marco a que se refiere el TRLCP en su artículo 88.8, además de servir para determinar los umbrales comunitario, publicidad y régimen de recursos, se considera un límite cuantitativo respecto del volumen total de los contratos derivados de éste que se celebre; y, por último, en el supuesto que fuese afirmativa la respuesta a la cuestión anterior, y se hubiere superado su importe por el conjunto de los contratos derivados de éste, siempre que no se hubiera agotado el plazo de vigencia del acuerdo marco, se plantea si debe procederse a una modificación del acuerdo marco cuando las estimaciones realizadas por la Administración para determinar su importe se revisen al alza, modificando el importe de su valor estimado o si debe procederse a iniciar un nuevo expediente de contratación, resolviendo, con carácter previo, el acuerdo

marco aún vigente.

Respecto de la primera cuestión, se plantea a esta Junta Consultiva en orden a una correcta tramitación de los expedientes, y adecuada interpretación de la normativa de contratación, si en los contratos de servicios de actividad en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precios unitarios, en los que no está determinada la cuantía total de las prestaciones, al no haberse comprometido las partes a la realización de un número total de servicios ni al abono del precio total del contrato, un posible decremento o incremento en el crédito presupuestario con cargo al que se abonará el precio de los servicios realizados, debe considerarse una modificación del contrato, rigiéndose en este caso por el régimen de modificación de los contratos establecido por la normativa de contratación, o si por el contrario se considera que sólo afectaría al expediente de gasto, siéndole de aplicación las normas presupuestarias que regulan esta materia.

En segundo lugar, se añade como cuestión derivada de la anterior la de si, de considerarse que el decremento o incremento del crédito en estos contratos constituye una modificación del contrato, cómo ha de preverse en los pliegos y qué exigencias deben contener la determinación de este tipo de modificaciones.

Antes de responder estas cuestiones, hay que realizar una serie de precisiones. Nos encontramos en estos casos ante un contrato de servicios, en los que éstos se prestan de forma sucesiva y por precios unitarios, sin que exista una cuantía total definida, sino supeditada a las necesidades de la Administración. En este supuesto, el propio contrato no impone el órgano de contratación obligación alguna de adquirir o pedir un número determinado de unidades, sino que supone la facultad de pedir más o menos unidades de prestación. El ejercicio de esta facultad no implica modificación alguna el contrato, ya que es el propio contrato el que atribuye esa facultad. En consecuencia, lo que se denomina en la consulta “decremento” no existe, ya que una cosa es el importe del gasto aprobado para financiar el contrato y otra distinta es que, en este tipo de contratos exista la obligación de gastar una cantidad igual al importe de aquél. Además, este caso, no hay que modificar el crédito, basta con no gastar más de lo que se necesita, cuando estas necesidades han disminuido sobre las previsiones iniciales por la causa que sea.

Por último, conviene precisar que esta solución solo resulta aplicable a contratos como el de la consulta planteada, en los que se fija la prestación de forma estimativa, en función de las necesidades del órgano de contratación, lo cual solo puede hacerse de forma excepcional en los casos en que así lo exija la naturaleza de la prestación o cuando la estructura del contrato lo determine, como es el caso del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.

2.- Otra cuestión que plantea el informe es la de 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, publicidad y régimen de recursos, se considera un límite cuantitativo respecto del volumen de contratos derivados de éste que se celebren.

Para resolver la consulta, hay que analizar dos tipos de cuestiones distintas. En primer lugar, debemos referirnos a los acuerdos marco. Su regulación y contenido ya ha sido analizado en otros informes de esta misma Junta Consultiva. En este sentido, como señala el escrito de consulta y se reitera Exposición de Motivos del TRLCSP, el acuerdo marco es un “sistema de racionalización de la contratación”, esto es, una técnica utilizada por la Administración para racionalizar la contratación de la ejecución de obras, las adquisiciones de bienes y las prestaciones de servicios, presentando al mismo tiempo el carácter de contrato normativo o precontrato. Las disposiciones aplicables al acuerdo marco se ^{encuentran} contenidas dentro de los artículos 196 a 198 del actual TRLCSP (anteriormente arts. 180 a 182 de la LCSP), así como sus antecedentes aparecen en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 8/95, de 25 de abril de 1995 y se contienen en la actualidad en diferentes informes como, entre otros, en el Informe 36/10, de 28 de octubre de 2011, que reiteramos a continuación, en cuanto establece las características del acuerdo marco: “Siguiendo estas disposiciones, el acuerdo marco presenta las siguientes características:

- a) 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 de un procedimiento de adjudicación.
- b) Su empleo por de contratación depende de la voluntad de éste, ya que no se impone de forma

obligatoria por la Ley, según el artículo 180.1 de la LCSP, a cuyo tenor: “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 periodo determinado, (...)”.

- c) Se emplea en los casos en los que se vaya a contratar un número indeterminado de prestaciones, sin que exista un número cerrado, predeterminado de antemano, sino que las prestaciones a cumplir por el empresario dependerán de las necesidades que aprecie del órgano de contratación.
- d) Se encuentra sujeto a requisitos temporales especiales, puesto que su duración máxima es la prevista en la Ley, -4 años- y los contratos que se basen en el mismo, se sujetan a una periodicidad no preestablecida, pero sí existente, y que depende de las necesidades del órgano de contratación. Es decir, se celebra el acuerdo marco durante un tiempo de-terminado y los contratos que se realicen basados en el mismo, se podrán celebrar por tiempo determinado en el mismo.
- e) Se encuentra sujeto a una cautela especial, como es la de que su celebración no obstaculice, restrinja o falsee la competencia.
- f) Respecto de su contenido, debe incluirlos términos esenciales de los contratos marco que se celebren basados en el acuerdo.”

En ese informe, se hacía referencia a la cuestión del plazo de duración del acuerdo marco en relación con los contratos que derivan de éste. Pues bien, ahora se nos plantea el tema de la determinación del valor del acuerdo marco, en relación con los contratos derivados del mismo. Como ya hemos señalado, el acuerdo marco es un contrato normativo o precontrato, por tanto, las referencias que aparezcan dentro del mismo se deben entender hechas a los diferentes contratos que puedan salir de él. Por tal motivo, si bien razones de lógica funcionalidad de los contratos hacían que considerásemos en el Informe anteriormente señalado que el plazo de duración del acuerdo marco no era aplicable a los contratos que surjan de él, sino sólo a la adjudicación de éstos, en la cuestión que ahora se nos plantea, relativa al valor de esos contratos, debemos entenderla referida únicamente a los contratos que deriven del acuerdo marco. Conviene precisar, además, que en los acuerdos marco no existe presupuesto ni crédito, por lo que los hipotéticos ajustes en las previsiones del valor estimado no pueden suponer ajuste presupuestario alguno vinculado al mismo, aunque si, en su caso, a las previsiones presupuestarias vinculadas a los contratos derivados del acuerdo marco.

En este sentido, podemos concluir que 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.

Esta afirmación la mantiene esta Junta Consultiva en su informe 35/08, de 25 de abril de 2008, y en el informe 43/08, último párrafo de la Consideración Jurídica 2, que determina lo siguiente: “Finalmente, dentro de este apartado, la Intervención General solicita de la Junta Consultiva que puesto que no se indica expresamente en la nueva Ley, se indique en qué documento de los que integran el expediente administrativo debe el órgano de contratación establecer cuál es el valor estimado del contrato cuya contratación se pretende. A este respecto cabe decir que la Junta Consultiva, en su labor interpretativa de la norma, debe limitarse e señalar que el valor estimado del contrato debe figurar en el expediente de contratación a efectos de poder determinar si el contrato este o no sujeto a regulación armonizada y, en su caso qué procedimiento de adjudicación debe seguirse. Sin embargo, la determinación del documento concreto en que dicho valor debe figurar no es función de la Junta, pues, evidentemente, ante la falta de una disposición que lo establezca, basta con señalar que deberá figurar en alguno de los documentos que se incorporan al expediente de contratación a fin de que se pueda proceder a la fiscalización previa y a la posterior aprobación del expediente (artículos 93 y 94 de la LCSP)”.

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 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.

3. La última cuestión plantea, para el caso de que fuese afirmativa la respuesta a la pregunta anterior si, en el caso de que se hubiere superado el importe del acuerdo marco por el conjunto de los contratos derivados de éste y no se hubiera agotado el plazo de vigencia del acuerdo marco deberla procederse a una modificación del acuerdo marco, cuando las estimaciones realizadas por la Administración para determinar su importe se revisen al alza, o, por el contrario, deberla procederse a iniciar un nuevo expediente de contratación, resolviendo, con carácter previo, el acuerdo marco aún vigente.

Esta cuestión no requiere respuesta ya que está condicionada a que la anterior fuese afirmativa, que no es el caso.

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 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.

CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que:

1. En los contrato de servicios de actividad en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva o por precios unitarios, en los que no está determinada la cuantía total de las prestaciones, al no haberse comprometido las partes a la realización de un número total de servicios ni al abono del precio total del contrato, un posible decremento en la prestación como consecuencia de las menores necesidades de la Administración, da lugar simplemente a una modificación en el expediente de gasto, no considerándose una modificación del contrato.
2. 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.
3. La última cuestión no requiere respuesta ya que está condicionada a que la anterior fuese afirmativa que no es el caso. No obstante, debe indicarse que, aunque se, hubiera sobrepasado el importe del valor estimado de un acuerdo marco, siempre que no hubiera transcurrido su plazo de duración, no habría que modificarlo, ya que la operatividad de este concepto se ha agotado con la celebración del acuerdo marco. En consecuencia, en este supuesto, no procede modificar el acuerdo marco revisando al alza o a la baja su valor estimado, entendiéndose todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de los órganos de contratación en la fijación lo más exacta posible de ese valor estimado.