

CONSULTA 041/2026 de 23 de julio de 2026. Vinculación del órgano de contratación a un acuerdo marco.

1

CONSULTA (discurso directo)

“Con fecha 19 de marzo de 2026 se inició, por error, la tramitación de un procedimiento negociado sin publicidad por razón de exclusividad, con el objeto de adquirir un determinado producto.

El producto objeto de contratación se encuentra incluido en uno de los lotes de un Acuerdo Marco del Ministerio, al que esta Comunidad Autónoma se encuentra adherida, formalizado con fecha 26 de febrero de 2026.

Habiéndose dictado y notificado la correspondiente resolución de adjudicación y encontrándose el expediente en fase previa a la formalización del contrato, se ha advertido el error consistente en no haber acudido al citado Acuerdo Marco. Se constata que, en el lote correspondiente del Acuerdo Marco, resulta adjudicataria la misma entidad que la propuesta en el procedimiento tramitado, y en idénticas condiciones económicas.

De conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, los Acuerdos Marco constituyen un sistema de racionalización técnica de la contratación, cuya utilización resulta obligatoria para las entidades adheridas cuando el objeto del contrato se encuentra incluido en su ámbito.

En el presente caso, la tramitación de un procedimiento negociado sin publicidad por razón de exclusividad no era procedente, al existir un Acuerdo Marco vigente y aplicable al objeto del contrato, lo que determina la existencia de un defecto en la tramitación del procedimiento.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el defecto advertido no ha alterado el resultado material de la adjudicación, en tanto que:

- La entidad adjudicataria coincide con la adjudicataria del Acuerdo Marco.*
- Las condiciones económicas son idénticas a las establecidas en el mismo.*

- No se ha producido una restricción real de la concurrencia.
- No se ha generado perjuicio económico para la Administración.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los actos administrativos que incurran en defectos anulables podrán ser convalidados por la Administración cuando el vicio no determine su nulidad de pleno derecho.

La tramitación seguida no se ajusta al procedimiento legalmente previsto, al haberse omitido el Acuerdo Marco aplicable. No obstante, dado que el defecto no afecta al contenido esencial del acto ni ha producido perjuicios, ¿procede su convalidación, mediante Resolución del órgano de contratación, permitiendo la continuación del procedimiento hasta la formalización del contrato?”

RESPUESTA

Para dar respuesta a la consulta planteada hemos de partir de la regulación de los acuerdos marco contenida en los artículos 218 y siguientes 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 (en adelante, LCSP).

El acuerdo marco constituye una de las técnicas de racionalización de la contratación pública previstas en el artículo 218 de la LCSP. Su finalidad es establecer las condiciones a las que habrán de ajustarse los contratos que, durante un período determinado, adjudiquen las entidades participantes a una o varias empresas seleccionadas en el acuerdo marco, de conformidad con lo establecido en el artículo 219 de la LCSP.

Los contratos basados deberán ajustarse a los términos y condiciones establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares del acuerdo marco, que regirán durante todo el período de su vigencia, en particular por lo que respecta a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas.

Esta finalidad la recoge el acuerdo marco de referencia —Acuerdo Marco para XX—, en su cláusula 1.2.1:

“1.2.1 Constituye el objeto del presente acuerdo marco la selección de suministradores, la fijación de precios máximos y el establecimiento de aquellas bases que regirán los contratos basados de suministros, conforme establecen los artículos 218 a 222 de la LCSP, para la adquisición de XX que se describen en el Pliego de Prescripciones Técnicas y en el ANEXO II del presente Pliego, con destino a los participantes que a continuación se relacionan:

a) Órganos de contratación de la Administración General del Estado (AGE): Ministerio de Sanidad y Ministerio de Defensa.

b) (...) y las siguientes Comunidades Autónomas: (...) Castilla-La Mancha, (...).”

Castilla-La Mancha forma parte de este acuerdo marco en virtud del correspondiente documento de adhesión firmado por el titular de la Consejería de XX n el que se indica lo siguiente:

“(...)

La XX, el 15 de febrero de 20XX, acordó tramitar un Acuerdo Marco para XX , al que se han adherido (...) y las siguientes Comunidades Autónomas: (...) Castilla-La Mancha, (...) con el objetivo de reducir el coste del programa de vacunaciones en España.

*El presente documento tiene como objeto articular la vinculación voluntaria de **LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA**, al Acuerdo Marco que se tramitará desde el Ministerio de XX (...)*

Este Acuerdo Marco tendrá como finalidad la selección de suministradores, la fijación de precios máximos y el establecimiento de las bases que regirán los contratos derivados de XX.

(...)

El Ministerio de XX asume la tramitación del procedimiento para fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de XX.

*Las previsiones iniciales de **LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA** de XX se considerarán meramente estimativas (...) El número de dosis se concretará en función a las necesidades reales cuando se liciten los contratos basados.*

(...)

No obstante, pese a encontrarse esta comunidad autónoma adherida al referido acuerdo marco, la adquisición del producto correspondiente al lote XX del acuerdo marco estatal se llevó a cabo mediante la tramitación de un procedimiento de contratación autónomo, el procedimiento negociado sin publicidad, en lugar de formalizarse mediante el correspondiente contrato basado.

En consecuencia, cabe plantearse si este procedimiento autónomo de contratación, al margen del acuerdo marco, resulta procedente, lo que nos lleva a abordar el tema de la vinculación de los órganos de contratación a los acuerdos marco a los que se encuentran adheridos. Sobre esta cuestión resulta de interés el artículo doctrinal, publicado en administracionpublica.com y suscrito por José Antonio Ruiz Sainz Aja, que analiza si, una vez formalizado un acuerdo marco, los órganos de contratación incluidos en el acuerdo marco están obligados a adjudicar contratos basados en el mismo, y si pueden adjudicar contratos al margen, a través de procedimientos autónomos. Señala el autor lo siguiente:

El punto de partida para abordar la cuestión lo sitúo en el considerando 61 de la Directiva:

Los poderes adjudicadores no están obligados, con arreglo a la presente Directiva, a contratar obras, suministros o servicios que estén cubiertos por un acuerdo marco, en virtud de dicho acuerdo marco.

(...) es posible afirmar que tal considerando pone de manifiesto la voluntad del legislador comunitario, que en este asunto es clara: los poderes adjudicadores no están obligados a adjudicar contratos basados en un acuerdo marco.

Ante tal situación, debemos acudir al derecho interno para verificar si existe algún mandato legislativo al respecto.

En la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público no encontramos ninguna disposición al respecto (...)

Por el contrario, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos de Navarra, se ha pronunciado expresamente al respecto, siguiendo la voluntad del legislador comunitario expresada en el considerando 61 antes transcrito:

5

Artículo 83. Adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco.

6. Los poderes adjudicadores no están obligados a contratar obras, suministros o servicios que estén cubiertos por un acuerdo marco, en virtud de dicho acuerdo marco.

Ante la ausencia de un mandato expreso por la Ley de Contratos del Sector Público, entiendo que esta cuestión entra dentro del ámbito de la capacidad autoorganizativa de cada comunidad autónoma, entendida esta como la capacidad para desarrollar y gestionar la contratación pública dentro de su ámbito territorial, siempre en el marco y respeto de la legislación básica estatal.

(...)

Por el contrario, otras comunidades, (...), no han regulado nada al respecto. Ausencia regulatoria que, a mi juicio, permite aplicar la voluntad de la Directiva comunitaria, de forma que los poderes adjudicadores no quedan obligados a adjudicar contratos basados en un acuerdo marco.

En nuestra comunidad autónoma, el Decreto 74/2018, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada, prohíbe con carácter general, celebrar procedimientos de contratación al margen de los procedimientos de contratación centralizada transversal. El artículo 18 del Decreto establece lo siguiente:

“Artículo 18. Vinculación al sistema de contratación centralizada transversal y de servicios especializados

Una vez publicados los anuncios de licitación de los procedimientos de contratación centralizada transversal, así como de aquellos que hayan sido atribuidos a servicios especializados, los órganos de contratación incluidos en el presente decreto no podrán

celebrar ni prorrogar contratos cuyo objeto esté comprendido en los citados procedimientos, salvo que, por circunstancias debidamente justificadas, soliciten y obtengan la pertinente autorización para contratar de la secretaría general de la consejería competente en materia de Hacienda o del servicio especializado que corresponda”.

6

No obstante, esta obligación rige respecto de los procedimientos declarados de contratación centralizada transversal en el ámbito de nuestra comunidad autónoma. En nuestro caso, el acuerdo marco de referencia ha sido tramitado por la Junta de Contratación del Ministerio de XX, por lo que habrá que estar, al respecto, a lo que establezca su pliego de cláusulas administrativas particulares y al documento de adhesión.

El documento de adhesión indica:

*El órgano de contratación competente de **LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA** de acuerdo con sus necesidades, formalizará los correspondientes contratos basados de XX, de acuerdo con lo estipulado en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rigen la contratación del Acuerdo Marco.*

(...)

Y establece una serie de compromisos para nuestra comunidad autónoma:

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA se compromete a:

1º Adquirir XX que figuran en el ANEXO I, según sus necesidades, exclusivamente de las empresas suministradoras adjudicatarias del Acuerdo Marco, de conformidad con los términos fijados en el mismo, y a adjudicar los contratos basados en el Acuerdo Marco para el XX.

2º Adjudicar los contratos basados conforme al procedimiento establecido en el artículo 221.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y cumpliendo lo dispuesto en los pliegos que rigen el Acuerdo Marco.

3º Enviar al órgano proponente del acuerdo marco, con periodicidad mensual, una copia de los contratos basados adjudicados en los que se especifique el número de dosis y el precio”.

7

Por su parte, el pliego regulador del acuerdo marco establece lo siguiente:

“(…)

1.1.2 El acuerdo marco y los contratos basados que se celebren se ajustarán al contenido del presente Pliego, cuyas cláusulas se considerarán parte integrante de los mismos. (...)

1.1.3 Dado que no están fijados todos los términos en el acuerdo marco, la adjudicación de los contratos basados en el mismo se efectuará convocando a las partes a una nueva licitación, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 221.6 de la LCSP y a lo establecido en el presente Pliego.

1.1.5 Una vez adjudicado y formalizado el acuerdo marco de selección de suministradores y de fijación de precios máximos, los contratos basados de suministros se ajustarán a las normas procedimentales de las entidades citadas en la cláusula 1.2.1 del presente Pliego.

b) Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las siguientes Comunidades Autónomas: Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Castilla–La Mancha, Comunitat Valenciana, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja.

(…)

El presente pliego de cláusulas administrativas particulares establece las condiciones que se aplicarán, durante el plazo de vigencia del acuerdo marco, para la XX a los participantes anteriormente referidos, fijando un precio unitario máximo, sin que el número total de unidades esté definido con exactitud al tiempo de celebrar el acuerdo marco por estar subordinadas las entregas a las necesidades de los adquirentes, sin que los contratistas puedan exigir cantidades determinadas o importes mínimos como condición de suministro.

(…)

La adjudicación del acuerdo marco determinará los suministradores a quienes se adquirirán XX por los anteriormente mencionados órganos de contratación de la AGE, de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas citadas mediante los contratos basados que posteriormente se formalicen.

1.3 NECESIDADES ADMINISTRATIVAS A SATISFACER MEDIANTE EL ACUERDO MARCO.

Este acuerdo marco trata de satisfacer las necesidades de adquisición de XX que son de utilización común en el XX y que se requieren para el cumplimiento de los fines de los participantes anteriormente relacionados, impulsando el procedimiento de contratación y procurando un ahorro sustancial de los costes asociados a su adquisición, mediante la fijación de precios unitarios máximos.

(...)

4.2 PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.

4.2.1 La adjudicación de los contratos basados en este acuerdo marco se efectuará por los órganos competentes de la AGE, de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas convocando a las partes a una nueva licitación, con arreglo al procedimiento descrito en el artículo 221.4 de la LCSP, de acuerdo con las siguientes prescripciones:

(...)

4.2.2 Los órganos de contratación, con ocasión de los contratos basados en el acuerdo marco, adquirirán XX según sus necesidades.

4.2.3 Los órganos de contratación enviarán al órgano proponente del acuerdo marco, con periodicidad mensual, una copia de los contratos basados adjudicados en los que se especifique el número de dosis y el precio.

Ambos documentos establecen las condiciones a las que deberán ajustarse las partes intervinientes en el acuerdo marco para la adjudicación de los correspondientes contratos basados. Sin embargo, no contienen ninguna previsión expresa que excluya la posibilidad de tramitar procedimientos de contratación autónomos. Tampoco contemplan ninguna

consecuencia jurídica para el caso de que la contratación se realice al margen del acuerdo marco al que los órganos de contratación se encuentran vinculados.

En el caso concreto, el contrato tramitado mediante procedimiento negociado sin publicidad fue adjudicado a la empresa XX., única adjudicataria del lote XX “XX” del acuerdo marco estatal. El número de dosis adjudicadas para el período de vigencia del contrato (15.000) es prácticamente igual al número de dosis estimado que figuraba en el documento de adhesión (14.500) y que fue tenido en cuenta para la determinación del valor estimado del acuerdo marco. Asimismo, la adjudicación se realizó por un importe de 209,00 €, coincidente con el precio de adjudicación de dicho lote, según consta en la documentación aportada a la consulta.

En consecuencia, cabe señalar que no se aprecia perjuicio alguno ni para la adjudicataria del acuerdo marco ni para la Administración, toda vez que tanto la adjudicataria como el importe de adjudicación coinciden en ambos procedimientos de contratación. Desde esta perspectiva, puede entenderse que las expectativas económicas derivadas de la adjudicación del lote del acuerdo marco han quedado sustancialmente satisfechas mediante la adjudicación realizada a través del procedimiento negociado sin publicidad y que la adquisición se ha realizado en términos compatibles con los principios de eficiencia en la utilización de fondos públicos y de control del gasto a los que se refiere el artículo 1 de la LCSP.

Por otra parte, este servicio comparte la opinión doctrinal anteriormente citada y considera que, si bien lo procedente hubiera sido formalizar la adquisición mediante el correspondiente contrato basado en el acuerdo marco de referencia, no existe en la documentación reguladora de dicho acuerdo una prohibición expresa que impida a los órganos de contratación adquirir el producto mediante un procedimiento de contratación autónomo.

Teniendo en cuenta lo anterior, atendidas las circunstancias concurrentes en el presente supuesto, podría considerarse conforme a Derecho, con carácter excepcional, el procedimiento negociado sin publicidad tramitado por la entidad consultante, siempre que se hubiera respetado lo previsto en el artículo 168 de la LCSP.

Por lo que respecta a la convalidación a que se refiere la consultante con la finalidad de transformar a posteriori el procedimiento tramitado en un contrato basado del acuerdo marco, este Servicio considera que la omisión de dicho instrumento de racionalización no constituye una infracción susceptible de subsanación mediante una resolución posterior que permita

alterar retroactivamente la naturaleza jurídica de la contratación realizada, convirtiendo en contrato basado el procedimiento negociado sin publicidad que ya ha sido tramitado y adjudicado.

10

No obstante, debe tenerse en cuenta que tanto el documento de adhesión como el pliego de cláusulas administrativas particulares del acuerdo marco imponen a los órganos de contratación la obligación de remitir mensualmente al órgano proponente del acuerdo marco una copia de los contratos basados adjudicados en los que se especifique el número de dosis y el precio. Por consiguiente, se considera que el órgano de contratación deberá poner en conocimiento de dicho órgano la adquisición del producto correspondiente al lote XX realizada al margen del contrato basado que hubiera correspondido tramitar.

Como **conclusión**, cabe señalar lo siguiente:

- Siempre que se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 168 de la LCSP, cabe considerar válida, con carácter excepcional la adjudicación del producto XX mediante el procedimiento negociado sin publicidad tramitado en el presente caso, dado que, por una parte, el pliego regulador del acuerdo marco estatal no establece una prohibición expresa de adquirir los productos comprendidos en su objeto mediante un procedimiento de contratación independiente y, por otra, la adjudicación recae en la misma empresa y por el mismo importe que los previstos en el correspondiente lote del acuerdo marco, sin que se aprecie perjuicio para la Administración ni para la adjudicataria.
- La omisión del acuerdo marco no constituye una infracción susceptible de subsanación mediante una resolución posterior que permita alterar retroactivamente la naturaleza jurídica de la contratación realizada, convirtiendo en contrato basado el procedimiento negociado sin publicidad que ya ha sido tramitado y adjudicado.
- No obstante lo anterior, el órgano de contratación deberá comunicar al órgano proponente del acuerdo marco la adquisición del producto correspondiente al lote XX efectuada al margen del contrato basado que correspondía tramitar.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter



meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

11

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN