



CONSULTA 043/2024. Posibilidad de prorrogar un contrato basado de un Acuerdo Marco que ya expiró su vigencia existiendo un nuevo Acuerdo Marco en vigor.

CONSULTA

“La vigencia de la prórroga del acuerdo marco de XX (XX) finalizó el XX de XX de 2023, con fecha XX de XX de 2024 entro en vigor el nuevo acuerdo marco de XX (XX) con una duración de 1 año prorrogable por dos años más.

En la actualidad hay contratos basados vigentes en el acuerdo marco que finalizó el XX de XX de 2023, que según lo establecido en sus pliegos específicos pueden prorrogarse, en el pliego del Acuerdo Marco no dice nada de que esos contratos no se puedan prorrogar si hay un nuevo acuerdo marco en vigor.

La consulta es la siguiente ¿Se pueden prorrogar contratos basados en un acuerdo marco que finalizó su vigencia en 2023 y no dice nada sobre la posibilidad de prorrogar los contratos basados si hay un nuevo acuerdo marco en vigor?”.

RESPUESTA

Para resolver la cuestión planteada, hemos de tener en cuenta lo dispuesto en 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), en 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 (en adelante Decreto 74/2018), y en el pliego regulador del acuerdo marco que se encuentra extinguido y en el del nuevo acuerdo marco.

La LCSP prevé la racionalización técnica de la contratación en los artículos 218-230. El primero de ellos, regula los sistemas para la citada racionalización en los siguientes términos: **“Para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados, conforme a las normas de este capítulo”.**



La consulta se refiere al acuerdo marco, como sistema de racionalización; en concreto versa sobre la duración de los contratos basados en aquél, por lo que nos centraremos en el mismo. El acuerdo marco, se regula en los artículos 219-222 de la LCSP. El artículo 219, en su apartado 1, establece que (el resaltado es nuestro):

2

“1. 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 período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, 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.”

Así pues, el acuerdo marco es un sistema que permite agilizar y simplificar la contratación administrativa de obras, bienes y servicios, adquiriéndolos en condiciones más ventajosas.

A través de un acuerdo marco se seleccionan una o varias empresas con las que los órganos de contratación (vinculados y, en su caso, adheridos) destinatarios del mismo irán celebrando los correspondientes contratos (basados), en función de sus necesidades y de acuerdo a las condiciones generales que haya previsto para su adjudicación el pliego regulador del acuerdo marco de referencia.

Del mismo modo que este instrumento racionaliza la contratación en el sentido expuesto, también limita la concurrencia durante el periodo de duración previsto para el mismo, ya que en ese periodo se produce un cierre de mercado para las empresas que operan en el sector a que se refiere el objeto del acuerdo marco licitado, por lo que habrá de utilizarse correctamente por los órganos de contratación; de ahí que la norma prevea expresamente que en ningún caso su utilización se realice “de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada”, al verse comprometidos los principios de libre concurrencia, igualdad y transparencia, rectores de todo procedimiento contractual.

El citado artículo 219, en sus apartados 2 y 3, regula la duración de los acuerdos marco, y se refiere, asimismo, a la de los contratos basados:



2. *La duración de un acuerdo marco no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados. En todo caso, la duración del acuerdo marco deberá justificarse en el expediente y tendrá en cuenta, especialmente, las peculiaridades y características del sector de actividad a que se refiere su objeto.*

3. *La duración de los contratos basados en un acuerdo marco será independiente de la duración del acuerdo marco, y se regirá por lo previsto en el artículo 29 de la presente Ley, relativo al plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, así como por los pliegos reguladores del acuerdo marco.*

Solo podrán adjudicarse contratos basados en un acuerdo marco durante la vigencia del acuerdo marco. (...)

El artículo 29.1 de la LCSP afirma que: *“La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos”.*

Por su parte, la cláusula 38.6 del pliego regulador del acuerdo marco en que se basa el contrato basado cuya prórroga se cuestiona, indica:

38.6. El plazo de vigencia de los contratos basados no podrá ser inferior a seis meses ni superior a un año. Dichos contratos podrán prever la posibilidad de su prórroga hasta un máximo de dos años más. Dicha/s prórroga/s serán acordadas por el órgano de contratación y serán obligatorias para la empresa adjudicataria siempre que el preaviso de prórroga se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del contrato basado (artículo 29 de la LCSP).

Por tanto, la duración de los contratos basados es independiente a la del acuerdo marco de referencia. Y si bien, solo podrán adjudicarse contratos basados en el acuerdo marco durante la vigencia de éste, nada obsta a que los contratos basados extiendan su eficacia más allá de la vigencia del acuerdo marco. En el caso concreto, en el pliego regulador del acuerdo marco se establece el plazo de vigencia que podrán tener los contratos basados, previendo la posibilidad de prórroga para los mismos.



No obstante, hemos de tener en cuenta, tal y como establece el artículo 29 de la LCSP, que uno de los elementos a tener cuenta para fijar la duración de los contratos es el de la **necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato**. Esto resulta especialmente importante cuando acudimos a la celebración de un acuerdo marco pues, tal y como hemos señalado, supone el cierre temporal del mercado para aquellas empresas que no forman parte del mismo, razón por la cual, la LCSP establece, con carácter general, el límite temporal de cuatro años como su periodo máximo de duración.

El hecho de que, tal y como se ha señalado, exista la posibilidad de prorrogar el contrato basado, no significa que la prórroga opere automáticamente, sino que se configura como una facultad para el órgano de contratación. Prorrogar un contrato basado, cuando el acuerdo marco de referencia ya ha perdido vigencia y existe un nuevo acuerdo marco con el mismo objeto, supone extender indebidamente los efectos del cierre a que se ha hecho referencia anteriormente, privando la participación de los adjudicatarios del nuevo acuerdo marco, lo que supondría conculcar los principios de libre concurrencia y de igualdad de trato.

Al respecto, la Autoridad Catalana de la Competencia advirtió en un informe de 2013 sobre los efectos negativos sobre la competencia que puede tener una duración excesiva tanto del acuerdo marco como del contrato basado, **aconsejando que la duración de los contratos derivados no sobrepasara, sin justificación, el límite de vigencia del propio acuerdo marco**, que también debe ser un plazo razonable y justificado.

Asimismo, advertía, que cuanto más amplio sea el objeto del acuerdo marco, mayor será la parte del mercado afectada por los potenciales efectos negativos de cierre vinculados al uso de este instrumento de contratación.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que los acuerdos marco determinan las condiciones en que habrán de adjudicarse los contratos basados. Estas condiciones no solo vinculan a los operadores económicos que concurren al procedimiento de licitación, sino también a los órganos de contratación incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del acuerdo marco, que están obligados a acudir al mismo para regular la adjudicación de los contratos basados que vayan celebrando. En este sentido, el pliego regulador del nuevo acuerdo marco de XX. (Expediente 2023/XX) prevé en su cláusula 4.2:



“4.2. El presente acuerdo marco vincula a los órganos de contratación de las consejerías de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos autónomos (en adelante órganos vinculados). Por ello, sin perjuicio de las excepciones señaladas en la cláusula 1.2 del presente pliego, dichos órganos están obligados a contratar los servicios de XX que tengan adscritos mediante la celebración de contratos basados en el mismo. Asimismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1 del 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, se encuentra adherido al sistema de contratación centralizada transversal y vinculado al presente acuerdo marco el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”.

Esta necesaria vinculación se prevé, además, en 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, cuyo artículo 18 dispone:

“1. 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.

2. Aquellas entidades locales y entes, organismos y entidades dependientes de las mismas que conforme a lo dispuesto en el artículo 4.2 se hayan adherido a acuerdos marco y sistemas dinámicos de contratación del sistema de contratación de suministros y servicios de contratación centralizada transversal o de servicios especializados, estarán obligadas a efectuar a través de dichos acuerdos marco y sistemas dinámicos todas las contrataciones cuyo objeto esté incluido en los mismos salvo cuando los suministros y servicios adjudicados no reúnan las características indispensables para satisfacer sus concretas necesidades. Esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento de la consejería competente en materia de Hacienda o de la consejería en que se integre el servicio especializado, según corresponda”.



De acuerdo con lo expuesto, y en respuesta a la consulta planteada: *¿Se pueden prorrogar contratos basados en un acuerdo marco que finalizó su vigencia en 2023 y no dice nada sobre la posibilidad de prorrogar los contratos basados si hay un nuevo acuerdo marco en vigor?*, podemos concluir que, en aquellos casos en que ha expirado la vigencia de un acuerdo marco y se ha celebrado uno posterior con el mismo objeto, no puede prorrogarse un contrato basado en el acuerdo marco expirado, y ello teniendo en cuenta lo dispuesto, tanto en el Decreto 74/2018, como en el pliego regulador del nuevo acuerdo marco, que establecen la obligación de los órganos de contratación vinculados de celebrar sus contratos basados de conformidad con el mismo. Además, la tramitación de la prórroga de un contrato basado en un acuerdo marco que ha perdido su vigencia, existiendo un nuevo acuerdo marco con el mismo objeto, podría conculcar uno de los principios rectores de la contratación pública, el de libre concurrencia, pues supondría privar a los adjudicatarios del nuevo acuerdo marco de la posibilidad de contratar con aquel órgano de contratación que pretenda la prórroga, y que se encuentra vinculado por el nuevo acuerdo marco, al ser una de las entidades incluidas en su ámbito subjetivo.

Finalmente indicar que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y en ningún caso resulta vinculante.

**EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN**