



Informe 6/2024, de 28 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre las condiciones a las que deben ajustarse los acuerdos marco suscritos con varias empresas sin establecer todos los términos, y sus contratos basados, en cuanto al establecimiento del precio como criterio de adjudicación, a la fijación de precios máximos y al momento de comprobación de la anormalidad de las ofertas

ANTECEDENTES

I. Desde la Diputación de Barcelona se ha solicitado informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública en relación con la regulación de los acuerdos marco suscritos con diversas empresas y en los que no se establecen todos los términos, para determinar qué interpretación debe efectuarse de la normativa de contratación pública en lo que se refiere a la inclusión del precio como criterio de adjudicación y a la determinación de precios máximos, así como cuál es el momento en el que hay que apreciar la presunta anormalidad de las ofertas.

La consulta se formula en los siguientes términos literales:

“1. ¿Es posible no incluir el criterio precio como criterio de adjudicación del acuerdo marco, pero sí como criterio de adjudicación de los contratos basados?

2. ¿Es posible no prever precios máximos en el pliego del acuerdo marco, sino que se prevean únicamente en los pliegos de los contratos basados? En este caso, ¿es obligatorio determinar en el pliego del acuerdo marco las condiciones para determinar el precio de los contratos basados?

Con relación a este punto, se plantea la posibilidad de poder tener en cuenta la actualización de los costes salariales de acuerdo con el convenio colectivo a la hora de determinar el precio de licitación de los contratos basados. En algunos contratos, como los de limpieza y vigilancia, el coste de la mano de obra supera el 90% del presupuesto. La situación actual de inflación elevada en la que nos encontramos junto con la prohibición de revisión de precios puede conducir a la situación de que el aumento de los salarios haga que las empresas contratistas se queden sin margen de beneficio, que este hecho genere problemas en sede ejecución del contrato y que los trabajadores sufran las consecuencias.

Dado que el precio debe tener en cuenta los costes salariales, ¿es posible que los precios que consten en los contratos basados se calculen teniendo en cuenta los costes salariales vigentes en el momento de la aprobación de los pliegos de la contratación basada, de conformidad con el convenio colectivo sectorial, costes que podrían no corresponderse con los vigentes en el momento de la aprobación del acuerdo marco?

3. Con referencia a las ofertas anormalmente bajas, ¿en qué momento debe comprobarse si una oferta es anormalmente baja en caso de que el precio fuera un criterio de adjudicación tanto para el acuerdo marco como para el contrato basado: durante la licitación del acuerdo marco, durante la tramitación de los basados o en ambos casos?”

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.a del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. La normativa de contratación pública configura los acuerdos marco como sistemas de racionalización de la contratación pública que pueden suscribir uno o varios órganos de contratación con uno o varios operadores económicos, con el objetivo de determinar las condiciones a las que deben ajustarse los contratos que se prevea adjudicar durante un período específico, en particular en lo que se refiere a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas. Así se recoge actualmente en los artículos 33 de la Directiva 2014/14/UE, de 26 de febrero, sobre Contratación Pública (en adelante, Directiva 2014/14/UE) y 219 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

En cuanto a la naturaleza de este sistema de racionalización, tal y como ha apuntado tradicionalmente tanto la doctrina como la jurisprudencia, los acuerdos marco tienen carácter de contrato normativo o de precontrato, en tanto que fijan unas condiciones generales que permiten suscribir los contratos futuros. De esta forma, como ya ha afirmado esta Junta Consultiva, las partes que forman parte del acuerdo marco “se obligan a contratar de una forma determinada, bien de conformidad con el acuerdo marco que establece todos los términos de estos contratos futuros, o bien, en caso de los acuerdos marco que no los establecen, fijando estos términos en las licitaciones posteriores en las que se concretan –y se distinguen, por tanto, dos tipologías de acuerdos marco, los que fijan todos los términos, llamados por la doctrina ‘contratos marco’, de los que no los fijan, que son los acuerdos marco stricto sensu y, también, en función de si se suscriben con un único operador económico o con varios”.

Así, las diversas cuestiones que formula la Diputación de Barcelona y a las que se da respuesta en este informe se refieren a los acuerdos marco en los que no se establecen todos los términos y que se suscriben con diversas empresas u operadores económicos, también llamados acuerdos marco múltiples en sentido estricto.

II. En primer lugar, se plantea si es conforme a la normativa de contratación pública el no incluir el precio como criterio de adjudicación del acuerdo marco, pero sí como criterio de adjudicación de los contratos basados que se derivan.

Respecto a esta cuestión conviene recordar en primer término que los criterios de adjudicación constituyen una noción clave en el derecho comunitario de contratación pública, tal y como se desprende de la Directiva 2014/14/UE – que transpone en este punto, como en muchos otros, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea–, en la que se relaciona su relevancia con el respeto a los principios que la rigen, afirmando que “a

adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa” (considerando 90).¹ Así, la relevancia de los criterios de adjudicación radica en que son los elementos que caracterizan el objeto del contrato y determinan su adjudicación, ya que, por un lado, constituyen una herramienta primordial para el órgano de contratación en la hora de valorar las ofertas e identificar la más ventajosa y, por otra parte, orientan a las licitadoras en la elaboración y presentación de sus proposiciones o en la decisión de no presentarlas.²

En cuanto a la valoración de las ofertas, la Directiva 2014/14/UE hace referencia a que la oferta más ventajosa económicamente debe evaluarse en base a la mejor relación calidad-precio que “debe incluir siempre un elemento de precio o coste” (considerando 90), si bien admite como novedad respecto de las Directivas precedentes que “el factor coste también podrá adoptar la forma de un precio o coste fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad” (artículo 67.2, segundo párrafo).³

¹ Así lo ha remarcado el TJUE en la Sentencia de 10 de mayo de 2012 ([asunto C-368/10](#)), señalando que “el respeto de los principios de igualdad, no discriminación y transparencia exige que los criterios de adjudicación sean objetivos, lo que garantiza que la comparación y la evaluación de las ofertas se hagan de manera objetiva y, por tanto, en condiciones de competencia efectiva. No sucedería así en el caso de criterios que confirieran al poder adjudicador una libertad de elección incondicional”.

² En la Sentencia de 5 de abril de 2017 ([asunto C-298/15](#)) el TJUE recuerda que, de acuerdo con su propia jurisprudencia, “la entidad adjudicadora no puede, en principio, modificar, durante el procedimiento de adjudicación, el alcance de las condiciones esenciales del contrato –entre las que figuran las especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación– en las que los operadores económicos interesados se basaron legítimamente para tomar la decisión de preparar la presentación de una oferta o, por el contrario, de renunciar a participar en el procedimiento de adjudicación del contrato correspondiente”.

³ Esta posibilidad no ha sido traspuesta por el legislador interno, aunque durante la tramitación de la LCSP su inclusión fue planteada “para mayor claridad, a fin de conseguir una correcta trasposición de la Directiva es necesario incluir lo que establece la Directiva en su artículo 67.2, parr. 2, que seguramente por descuido no lo incorpora el proyecto de Ley, y que tiene como finalidad que el factor coste pueda adoptar la forma de un precio o coste fijo, en base al cual los operadores económicos compiten únicamente en función de criterios de calidad, lo que supondrá sin duda que prime efectivamente la calidad, porque de otro modo, a la postre, si los operadoras económicas sólo competen con bajas en los precios, la consecuencia inevitable serán unos servicios de baja o pésima calidad, que es todo lo contrario de lo que se propone alcanzar la Directiva” (grupo parlamentario ERC, [enmienda 261](#)). Sin embargo, la no inclusión expresa en la LCSP de esta posibilidad no se ha considerado como obstativo de su aplicación, que se ha previsto, por ejemplo, en el [Acuerdo de Gobierno de medidas en relación con los contratos públicos de suministro de productos alimentarios, de concesión de servicios que incorporan prestación de servicios alimentarios, y de servicios de comedores colectivos](#). Ciertamente, la Directiva incorpora la opción de establecer un precio o coste fijo afirmando su posibilidad y no en términos optativos para los Estados miembros –a diferencia de lo que sucede con la posibilidad de que los poderes adjudicadores no puedan utilizar sólo el precio o el coste por adjudicar contratos o con la posibilidad de limitar la aplicación de este criterio a

De acuerdo con este marco comunitario, el artículo 145 de la LCSP dispone que la adjudicación de los contratos debe llevarse a cabo “utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación sobre la base de la mejor relación calidad-precio” y que la mejor relación calidad-precio debe evaluarse teniendo en cuenta tanto criterios económicos como cualitativos, dotando al órgano de contratación de cierta libertad de elección de los diversos criterios de adjudicación y para fijar su ponderación.⁴

Así, y si bien esta libertad posibilita desplazar el factor precio –o coste– como elemento central para adjudicar contratos, en favor de criterios cualitativos, ciertamente su inclusión como criterio de adjudicación se ha considerado tradicionalmente recomendable y frecuentemente necesaria, sin perjuicio de que se pueda prescindir de ello si el objeto y la naturaleza del contrato lo requieren o aconsejan, haciéndose constar debidamente y de forma motivada al expediente.⁵

En lo que se refiere específicamente a los acuerdos marco, cabe recordar que el régimen jurídico general de los criterios de adjudicación al que se acaba de aludir les resulta plenamente aplicable, de acuerdo con el artículo 220.1 de la LCSP, que regula el procedimiento para suscribir acuerdos marco y remite a las normas de procedimiento establecidas en las secciones 1ª y 2ª del Capítulo I, Título I, Libro segundo de la Ley – relativas a la preparación y adjudicación de los contratos. Asimismo, también debe tenerse en cuenta la posibilidad recogida en el artículo 221 LCSP, relativo a la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco, que, para los casos que para la adjudicación de los basados proceda una nueva licitación, ésta se base o bien en los mismos términos aplicados para la adjudicación del acuerdo marco, o bien en otros.

determinados tipos de contratos, que la Directiva supedita a que así lo establezcan los Estados miembros (estableciendo que “los Estados Miembros podrán disponer”).

⁴ Sobre esta libertad se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), entre otros, en la [Resolución 526/2018](#), de 1 de junio, afirmando que “debe reconocerse al órgano de contratación cierto margen de libertad para la delimitación de los criterios de adjudicación, a sabiendas que son muchas las posibles fórmulas a emplear que respeten las directrices fijadas en la Ley”. Y el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), recogiendo los pronunciamientos del TJUE ha matizado, entre otras, en la [Resolución 496/2023](#), de 7 de septiembre, que “la discrecionalidad de que goza el órgano de contratación en la definición de los criterios tiene como limitación que estos no tengan como efecto conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada, y en cualquier caso, deberán garantizar la competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por las empresas licitadoras con tal de evaluar en qué medida cumplen con los criterios de adjudicación”; y en la [Resolución 613/2023](#), de 22 de noviembre, que la libertad de que disponen los poderes adjudicadores en la elección de los criterios de adjudicación “no es ilimitada, resulta si más no, necesaria, para limitar cualquier indicio de arbitrariedad, que los poderes adjudicadores justifiquen de forma adecuada en el expediente [determinados] extremos”.

⁵ Este es el criterio clásico mantenido por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el [Informe 28/1995](#), de 24 de octubre, y en el [Informe 29/1998](#), de 11 de noviembre, sobre el que también se ha pronunciado esta Junta Consultiva en el [Informe 3/2005](#), de 7 de julio, y la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón, en el [Informe 2/2015](#), de 17 de marzo, en los cuales señala la posibilidad de prescindir del criterio precio en casos excepcionales y en función del objeto del contrato.

Por tanto, de acuerdo con el régimen jurídico expuesto, ya se puede afirmar la posibilidad de establecer el criterio de adjudicación relativo al precio sólo en la adjudicación de los contratos basados y no en la del acuerdo marco, de manera que la valoración de este aspecto económico quede relegada a un momento más cercano a la realización de la prestación objeto del acuerdo marco, lo que puede resultar especialmente procedente en determinados casos –como aquellos en los que el coste de la mano de obra es muy significativo, a los que se aludirá más adelante. Ciertamente, la no valoración del criterio precio para la adjudicación de los acuerdos marco en sentido estricto no tiene el mismo efecto que la no valoración de este criterio en las licitaciones de los contratos del sector público, en las que comporta no tenerlo en cuenta para la adjudicación; el carácter de precontrato de estos acuerdos marco, a cuya licitación sigue la de los basados, permite valorar el criterio precio en un momento posterior para la adjudicación de los contratos.

Además, conviene hacer constar que esta posibilidad de no incluir el criterio precio en los acuerdos marco que no establecen todos los términos no puede considerarse contraria al objetivo que, como ya se ha dicho, tienen como sistemas de racionalización de la contratación pública, de determinar las condiciones a las que deben ajustarse los contratos que se prevea adjudicar durante un período “en particular por lo que respecta a los precios”, en tanto que la necesaria fijación en los acuerdos marco de las condiciones relativas a los precios de los basados no determina o comporta que deban adjudicarse necesariamente los mismos acuerdos marco tomando en consideración el criterio precio, ni estableciendo el precio.⁶ Cuestión distinta es que se considere en ocasiones muy conveniente o necesario que se establezca el criterio precio para la adjudicación del acuerdo marco, de modo que el precio o precios que ofrezcan las empresas y para los que se les adjudique el acuerdo operen como máximos de los precios que puedan ofrecer en las licitaciones basadas.⁷

Por tanto, partiendo de la regulación sobre la adjudicación de los contratos, así como de las particularidades del régimen jurídico que rige los acuerdos marco que no establecen todos los términos, debe responderse la primera pregunta en el sentido de que es posible y conforme a la normativa de contratación pública no incluir el criterio precio como criterio de adjudicación del acuerdo marco, pero sí como criterio de adjudicación de los contratos basados. Adicionalmente, procede concretar que, si bien a todos los efectos puede ser recomendable establecer el criterio precio en la adjudicación de los acuerdos marco, tanto

⁶ Así lo señaló la Comisión Europea en la Nota explicativa de los acuerdos marco, ya citada, en la que se afirma que “la Directiva no obliga a que determinados aspectos se establezcan al principio: en cuanto al precio, en particular, cabe destacar que éste aspecto no tiene por qué establecerse en el propio acuerdo marco” –si bien esta Nota se emitió bajo la vigencia de la Directiva 2004/18/CE anterior, su contenido puede considerarse plenamente vigente. El TACRC alude a esta afirmación de la Nota de la Comisión en la [Resolución 132/2013](#), de 5 de abril, en la que precisa que, si bien de acuerdo con la misma el precio no debe ser determinado en el acuerdo marco “es evidente que debe reconocer como excepción aquellos casos en los que (...) el precio sea criterio de adjudicación del Acuerdo Marco”.

⁷ El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco hace referencia en la [Resolución 10/2018](#), de 11 de septiembre, “a los riesgos que para la salvaguarda de la libre competencia suponen unos pliegos [de un acuerdo marco] que, además de no realizar una estimación de consumos, no exigen que se presenten unos precios iniciales que, a modo de precios máximos, puedan ser objeto de mejora en los contratos basados en los términos del contrato marco que se liciten en el futuro”.

por ser un criterio conveniente y respetuoso con los principios que rigen la contratación pública, encaminado además a la consecución de un uso eficiente de los recursos públicos, como por ser un medio muy adecuado de concreción de las condiciones a las que se tendrán que ajustar los contratos basados en cuanto a los precios, alineado con el objetivo de los acuerdos marco, en tanto que los precios ofrecidos en el acuerdo marco operarán como límite máximo de cada empresa a la hora de formular sus ofertas para los basados; en determinados contratos, como es el caso de aquellos en los que el coste de la mano de obra es muy significativo, a los que se alude en la petición de informe, puede resultar más procedente establecer el criterio de adjudicación relativo al precio sólo en la adjudicación de los contratos basados y no en la del acuerdo marco, de forma que la valoración de este aspecto económico quede relegada a un momento más cercano a la realización de la prestación objeto del acuerdo marco y pueda ajustarse mejor a los costes salariales vigentes en cada momento.

III. En cuanto a la segunda cuestión planteada, muy relacionada con la primera y relativa a si es posible no prever precios máximos en el pliego del acuerdo marco y preverlos en los basados, y si, en este último caso, es obligatorio determinar en el pliego del acuerdo marco las condiciones para determinar el precio de los contratos basados, procede responder afirmativamente a ambas, de acuerdo con lo expuesto en la consideración jurídica anterior. Efectivamente, es posible que los pliegos de los acuerdos marco no establezcan los precios máximos que aplicarán a las contrataciones basadas, difiriendo esta concreción en el momento en que se liciten dichas contrataciones, si bien los pliegos del acuerdo marco ciertamente deben determinar cómo se hará esta concreción –información esa que, entre otras cosas, parece esencial para que las empresas puedan decidir su interés en el acuerdo marco.⁸

Ciertamente, el hecho de que el precio no deba ser determinado necesariamente en el acuerdo marco permite poder tener en cuenta la eventual actualización o suscripción de un nuevo convenio colectivo aplicable al personal de la empresa contratista susceptible de modificar las condiciones salariales durante su ejecución, lo que puede tener un impacto muy significativo, especialmente en contratos con uso intensivo de mano de obra como a los que se alude en la petición de informe, dada la obligación de las empresas contratistas establecida en la LCSP, de cumplir las normas y condiciones que fija el convenio colectivo aplicable y, en concreto, las condiciones salariales de conformidad con el convenio colectivo

⁸ Tal y como se ha indicado anteriormente, la Nota explicativa sobre los acuerdos marco de la Comisión Europea, ya citada, afirma que “este aspecto [el precio] no tiene por qué establecerse en el propio acuerdo marco”, sin distinguir si la determinación viene dada únicamente por el órgano de contratación al establecer los precios máximos en pliegos, o bien por las propias empresas al ofrecer su precio -si se ha establecido como criterio de adjudicación en todo caso. En la Resolución 132/2013, del 5 de abril, ya mencionada, el TACRC recuerda que “ni siquiera el precio es de obligada e inexcusable precisión, con carácter general, en los pliegos de cláusulas o condiciones de los Acuerdos Marco (...); cabe indicar que tanto el artículo 32.4 de la Directiva 2004/18/CE como el artículo 198.4 TRLCSP admiten, implícitamente, que, en los Acuerdos Marcos celebrados con varios empresarios u operadores económicos, no todos los términos de los contratos derivados estén predeterminados y establecidos en el propio Acuerdo Marco, pudiendo precisarse en la nueva licitación a la que ha de convocarse a las partes”.

sectorial aplicable de las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato, durante todo el período de ejecución.

Así, diferir en las licitaciones de los acuerdos marco la determinación del precio puede resultar un mecanismo idóneo para ajustarlo a lo que disponga el convenio colectivo vigente en cada momento en el que se lleven a cabo los contratos basados. En caso contrario, serán las empresas contratistas las que asuman los eventuales incrementos de los costes salariales derivados de la negociación colectiva, conforme a los convenios colectivos vigentes en las licitaciones posteriores.⁹

IV. La tercera de las cuestiones planteadas por la Diputación de Barcelona se refiere al momento en que procede comprobar si las ofertas incurren en presunción de anormalidad, en caso de que se establezca el precio como criterio de adjudicación tanto en el acuerdo marco como en el contrato basado, bien en el momento de licitar el acuerdo marco, bien en el momento de licitar los contratos basados o bien en ambos.

Para responder a esta cuestión es necesario partir de la constatación de que las disposiciones que regulan los acuerdos marco no contienen ninguna previsión ni régimen específico en lo que respecta a la revisión de la presunción de anormalidad de las ofertas, de modo que la regulación contenida en el artículo 149 de la LCSP, que se encuadra dentro de las normas generales de preparación y adjudicación de los contratos, y que liga la valoración de inviabilidad de una oferta en el procedimiento de licitación, es plenamente aplicable. Además, es necesario partir también de la finalidad de la revisión de la anormalidad de las ofertas, que no es otra que poder discernir si podrán ser realmente cumplidas.¹⁰

⁹ Tal y como señaló esta Junta Consultiva en el [Informe 10/2019](#), de 28 de noviembre, en el supuesto concreto en el que el órgano de contratación no pueda tener en cuenta, en el momento de la preparación y licitación de un contrato, eventuales aumentos de costes salariales que puedan resultar de futuros convenios colectivos –por ejemplo, porque se encuentren en una fase incipiente de negociación–, el incremento de los costes de la mano de obra derivados del convenio colectivo permanecerá incluido dentro del riesgo propio de la ejecución de los contratos que corresponde soportar a las empresas contratistas, que tendrán que contemplar también este posible incremento de los costes durante la ejecución del contrato a la hora de presentar sus ofertas; en cambio, en los casos en que la negociación colectiva se encuentre en una fase muy avanzada, se considerará una buena práctica que la Administración evalúe la conveniencia de considerarla a la hora de fijar los precios en la preparación de la futura licitación. Sin embargo, el TACRC ha mantenido una posición contraria en la [Resolución 966/2023](#), de 20 de julio, en la que analiza un supuesto en el que, entre otras cuestiones, se analiza el establecimiento de un presupuesto base de licitación que no tiene en cuenta los incrementos salariales de los años 2024 y 2025, contenidos en el convenio colectivo que ya estaba firmado, si bien no se había publicado todavía, afirmando que “el presupuesto base de licitación debe ser adecuado a los precios del mercado ‘en el momento de elaborarlo’, las subidas salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos, no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base de licitación” – en el mismo sentido, y reproduciéndola, se pronuncia el Tribunal Administrativo de Contratación Pública (TACP) de Madrid en la reciente [Resolución 8/2024](#), de 11 de enero.

¹⁰ Tal y como recuerda el TACRC, por ejemplo, en la [Resolución 394/2019](#), de 17 de abril, y en la [Resolución 964/2022](#), de 28 de julio, “es también doctrina reiterada de este Tribunal la que sostiene

Así, por un lado, en cuanto a los contratos basados en un acuerdo marco, dado su carácter puramente contractual debe afirmarse que en sus licitaciones procede la determinación de la anormalidad de las ofertas.¹¹

Por otra parte, en cambio, el carácter de precontrato de los acuerdos marco en sentido estricto puede llevar a considerar que no es exigible necesariamente la comprobación de la presunta anormalidad de las ofertas, a pesar de que se haya incluido el precio entre los criterios de adjudicación, entendiéndose que el órgano de contratación dispone de cierta libertad para decidir efectuarla ya en el momento de fijar las condiciones a las que se ajustarán los contratos basados o hacerlo sólo durante la propia licitación de los contratos basados.

Sin embargo, teniendo en cuenta el objetivo de esta comprobación, vinculado en definitiva a la viabilidad y éxito de la contratación, se considera conveniente llevarla a cabo, como regla general en los casos en que se haya fijado el precio como a criterio de adjudicación tanto del acuerdo marco como de los contratos basados, en ambas licitaciones. Ciertamente, esta conveniencia se convierte prácticamente en una necesidad cuando en el acuerdo marco se establece un número máximo de empresas contratistas, en tanto que la no comprobación de la anormalidad en estos casos puede comportar la inclusión en el acuerdo marco de alguna empresa que presente ofertas inadmisibles por anormalmente bajas en los contratos basados, dejando fuera en cambio otra que hubiese realizado ofertas admisibles, con el perjuicio que ello supone para la libre competencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Adicionalmente, conviene apuntar que el tiempo y los recursos empleados para la comprobación de la anormalidad hecha en el acuerdo marco, cuyo ahorro podría motivar la decisión de no hacerla, pueden verse más que compensados con la inadmisión de entrada de las empresas que presentan este tipo de ofertas y no justifican su viabilidad.¹²

que la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado". Por su parte, el TCCSP recuerda, por ejemplo, en la [Resolución 32/2024](#), de 24 de enero, y en la [Resolución 37/2024](#), de 31 de enero, que " el artículo 1 de la LCSP obliga en los procedimientos de contratación a asegurar la selección de la oferta económicamente más ventajosa, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y una utilización eficiente de los fondos públicos, salvo el caso que, de acuerdo con el artículo 149 de la propia LCSP, pueda estimarse que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados".

¹¹ En este sentido, en la [Resolución 718/2021](#), de 17 de junio, el TACRC afirma que los contratos basados "se rigen por las normas generales que en cuanto a la preparación y adjudicación de los contratos se recogen en la LCSP", de manera que "a falta de regulación específica en el pliego y siendo que la adjudicación se realizará atendiendo al precio como único criterio establecido en aquel, la mesa de contratación debería haber tenido en cuenta lo dispuesto reglamentariamente en cuanto a las bajas se refiere".

¹² Como es sabido, la determinación de la inviabilidad de las ofertas, iniciada por la detección de la presunción de anormalidad, requiere la tramitación del correspondiente expediente contradictorio. En palabras del TCCSP en la reciente [Resolución 45/2024](#), de 8 de febrero, "en este ámbito es necesario rehuir cualquier automatismo de exclusión. La presunción de anormalidad o desproporción de una oferta económica tiene por finalidad evitar que (...) puedan rechazarse sin la comprobación previa de la posibilidad de su cumplimiento, mediante la instrucción de un expediente contradictorio formal

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula las siguientes

CONCLUSIONES

I. En los acuerdos marco que no establecen todos los términos y se suscriben con múltiples operadores económicos es posible y conforme a la normativa de contratación pública no fijar los precios máximos, así como no establecer el precio como criterio de adjudicación en su licitación –de forma que estos precios máximos tampoco queden determinados por las ofertas económicas presentadas por las empresas–, estableciendo el precio como criterio de adjudicación sólo en la licitación de sus contratos basados. En todo caso, a todos los efectos parece recomendable establecer el precio como criterio de adjudicación de estos acuerdos marco, tanto por tratarse de un criterio de adjudicación conveniente y respetuoso con los principios que rigen la contratación pública, encaminado además a la consecución de un uso eficiente de los recursos públicos, como por ser un medio muy adecuado de concreción de las condiciones a las que deberán ajustarse los contratos basados en los precios, alineado con el objetivo de los mismos acuerdos marco.

II. Sin perjuicio de la conveniencia de establecer el precio como criterio de adjudicación a todos los efectos, en determinados casos como aquellos en los que el coste de la mano de obra es muy significativo, puede resultar más procedente establecer el criterio de adjudicación relativo al precio sólo en la adjudicación de los contratos basados y no en la de los acuerdos marco, de modo que la valoración de este aspecto económico quede relegada a un momento más cercano a la realización de la prestación objeto del acuerdo marco y pueda ajustarse mejor a los costes salariales vigentes en cada momento.

III. En los casos en los que se ha establecido el precio como criterio de adjudicación tanto de los acuerdos marco que no establecen todos los términos y se suscriben con múltiples operadores económicos, como de sus contratos basados, la determinación de la anormalidad de las ofertas procede efectuarla en todo caso respecto a las presentadas en las contrataciones basadas y se considera muy recomendable hacerlo también en la licitación de los acuerdos marco, e incluso necesario en caso de que se limite el número de empresas contratistas que pueden formar parte.

Barcelona, 28 de febrero de 2024

dentro del procedimiento de contratación que satisfaga, no sólo este principio de contradicción escuchando la parte afectada, sino también los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia que deben regir su tramitación”. En el mismo sentido, el TACRC afirma en las Resoluciones 964/2022 y 394/2019, ya mencionadas, que “la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática”.