



Informe 6/2024, de 28 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre les condicions a què s'han d'ajustar els acords marc subscrits amb diverses empreses sense establir tots els termes, i els seus contractes basats, pel que fa a l'establiment del preu com a criteri d'adjudicació, a la fixació de preus màxims i al moment de comprovació de l'anormalitat de les ofertes

ANTECEDENTS

I. Des de la Diputació de Barcelona s'ha sol·licitat informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb la regulació dels acords marc subscrits amb diverses empreses i en què no s'estableixen tots els termes, per determinar quina interpretació cal efectuar de la normativa de contractació pública pel que fa a la inclusió del preu com a criteri d'adjudicació i a la determinació de preus màxims, així com quin és el moment en què cal apreciar la presumpta anormalitat de les ofertes.

La consulta es formula en els termes literals següents:

"1. És possible no incloure el criteri preu com a criteri d'adjudicació de l'acord marc, però sí com a criteri d'adjudicació dels contractes basats?

2. És possible no preveure preus màxims en el plec de l'acord marc, sinó que es prevegin únicament en els plecs dels contractes basats? En aquest cas, és obligatori determinar en el plec de l'acord marc les condicions per determinar el preu dels contractes basats?

En relació amb aquest punt, es planteja la possibilitat de poder tenir en compte l'actualització dels costos salarials d'acord amb el conveni col·lectiu a l'hora de determinar el preu de licitació dels contractes basats. En alguns contractes, com ara els de neteja i de vigilància, el cost de la mà d'obra supera el 90 % del pressupost. La situació actual d'inflació elevada en què ens trobem junt amb la prohibició de revisió de preus pot conduir a la situació que l'augment dels salaris faci que les empreses contractistes es quedin sense marge de benefici, que aquest fet generi problemes en seu d'execució del contracte i que els treballadors en pateixin les conseqüències.

Atès que el preu ha de tenir en compte els costos salarials, és possible que els preus que constin en els contractes basats es calculin tenint en compte els costos salarials vigents en el moment de l'aprovació dels plecs de la contractació basada, de conformitat amb el conveni col·lectiu sectorial, costos que podrien no correspondre's amb els vigents en el moment de l'aprovació de l'acord marc?

3. Amb referència a les ofertes anormalment baixes, en quin moment s'ha de comprovar si una oferta és anormalment baixa en cas que el preu fos un criteri d'adjudicació tant per a l'acord marc com per al contracte basat: durant la licitació de l'acord marc, durant la tramitació dels basats o en tots dos casos?"

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.a del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de

Catalunya, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. La normativa de contractació pública configura els acords marc com a sistemes de racionalització de la contractació pública que poden subscriure un o diversos òrgans de contractació amb un o diversos operadors econòmics, amb l'objectiu de determinar les condicions a què s'han d'ajustar els contractes que es prevegi adjudicar durant un període específic, en particular pel que fa als preus i, si s'escau, a les quantitats previstes. Així es recull actualment en els articles 33 de la Directiva 2014/14/UE, de 26 de febrer, sobre contractació pública (en endavant, Directiva 2014/14/UE) i 219 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP).

Pel que fa a la naturalesa d'aquest sistema de racionalització, tal com ha apuntat tradicionalment tant la doctrina com la jurisprudència, els acords marc tenen caràcter de contracte normatiu o de precontracte, en tant que fixen unes condicions generals que permeten subscriure els contractes futurs.¹ D'aquesta manera, com ja ha afirmat aquesta Junta Consultiva, les parts que formen part de l'acord marc "s'obliguen a contractar d'una forma determinada, bé de conformitat amb l'acord marc que estableix tots els termes d'aquests contractes futurs, o bé, en cas dels acords marc que no els estableixen, fixant aquests termes en les licitacions posteriors en què es concreten –i es distingeixen, per tant, dues tipologies d'acords marc, els que fixen tots els termes, anomenats per la doctrina 'contractes marc', dels que no els fixen, que són els acords marc stricto sensu i, també, en funció de si se subscriuen amb un únic operador econòmic o amb diversos".²

Així, les diverses qüestions que formula la Diputació de Barcelona i a les quals es dona resposta en aquest informe fan referència als acords marc en què no s'estableixen tots els termes i que se subscriuen amb diverses empreses o operadors econòmics, també anomenats acords marc múltiples en sentit estricte.

¹ El Consell d'Estat ha fet referència a aquest caràcter, entre altres, al [Dictamen 514/2006](#), de 25 de maig, emès en relació amb l'Avantprojecte de la LCSP de 2007, així com al [Dictamen 1116/2015](#), de 10 de març, sobre l'Avantprojecte de la LCSP vigent, en el qual recorda novament que "el acuerdo marco constituye un negocio jurídico de naturaleza normativa o precontractual cuya finalidad es establecer las condiciones que han de regir los contratos subsiguientes durante un período determinado".

² En l'[Informe 11/2022](#), de 21 de desembre, sobre l'import que limita el volum dels contractes basats en un acord marc. I de fet, ja en la "Nota explicativa – Acuerdos marco – Directiva clásica" (document CC/2005/03, de 14 de juliol de 2005), la Direcció General de Mercat Interior i Serveis de la Comissió Europea al·ludia a "los acuerdos marco que establecen todos sus términos y los que no establecen todos ellos" afegint que "exclusivamente con fines explicativos, el primer tipo se puede llamar contratos marco y el segundo acuerdos marco en sentido estricto".

II. En primer lloc, es planteja si és conforme a la normativa de contractació pública el fet de no incloure el preu com a criteri d'adjudicació de l'acord marc, però sí com a criteri d'adjudicació dels contractes basats que se'n deriven.

Respecte d'aquesta qüestió convé recordar en primer terme que els criteris d'adjudicació constitueixen una noció clau en el dret comunitari de contractació pública, tal com es desprèn de la Directiva 2014/14/UE –que transposa en aquest punt, com en molts altres, la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea–, en la qual es relaciona la seva rellevància amb el respecte als principis que la regeixen, afirmant que “la 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” (considerant 90).³ Així, la rellevància dels criteris d'adjudicació rau en el fet que són els elements que caracteritzen l'objecte del contracte i determinen la seva adjudicació, ja que, d'una banda, constitueixen una eina cabdal per a l'òrgan de contractació a l'hora de valorar les ofertes i identificar la més avantatjosa i, d'altra banda, orienten a les licitadores en l'elaboració i presentació de les seves proposicions o en la decisió de no presentar-les.⁴

Pel que fa a la valoració de les ofertes, la Directiva 2014/14/UE fa referència al fet que l'oferta més avantatjosa econòmicament s'ha d'avaluar sobre la base de la millor relació qualitat-preu que “ha de incluir siempre un elemento de precio o coste” (considerant 90), si bé admet com a novetat respecte de les Directives precedents 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” (article 67.2, segon paràgraf).⁵

³ Així ho ha remarcat el TJUE en la Sentència de 10 de maig de 2012 ([assumpte C-368/10](#)), assenyalant 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”.

⁴ En la Sentència de 5 d'abril de 2017 ([assumpte C-298/15](#)) el TJUE recorda que, d'acord amb la seva pròpia jurisprudència, “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”.

⁵ Aquesta possibilitat no ha estat transposada pel legislador intern, tot i que durant la tramitació de la LCSP la seva inclusió va ser plantejada “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, párr. 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, sobre la base del cual los operadores económicos compitan 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 operadores económicos sólo compiten con bajas en los precios, la consecuencia inevitable serán unos servicios de baja o pésima

D'acord amb aquest marc comunitari, l'article 145 de la LCSP disposa que l'adjudicació dels contractes s'ha de dur a terme "utilitzant una pluralitat de criteris d'adjudicació sobre la base de la millor relació qualitat-preu" i que la millor relació qualitat-preu s'ha d'avaluar tenint en compte tant criteris econòmics com qualitius, dotant a l'òrgan de contractació de certa llibertat d'elecció dels diversos criteris d'adjudicació i per fixar la seva ponderació.⁶

Així, i si bé aquesta llibertat possibilita desplaçar el factor preu –o cost– com a element central per adjudicar contractes, en favor de criteris qualitius, certament la seva inclusió com a criteri d'adjudicació s'ha considerat tradicionalment recomanable i sovint necessària, sens perjudici que se'n pugui prescindir si l'objecte i la naturalesa del contracte ho requereixen o aconsellen, fent-se constar degudament i de manera motivada a l'expedient.⁷

Pel que fa específicament als acords marc, cal recordar que el règim jurídic general dels criteris d'adjudicació al que s'acaba d'al·ludir els resulta plenament aplicable, d'acord amb l'article 220.1 de la LCSP, que regula el procediment per subscriure acords marc i remet a les normes de procediment establertes a les seccions 1a i 2a del capítol I, títol I, llibre segon de la Llei –relatives a la preparació i adjudicació dels contractes. Així mateix, també cal tenir

calidad, que es todo lo contrario de lo que se propone alcanzar la Directiva" (grup parlamentari ERC, [esmena 261](#)). Tanmateix, la no inclusió expressa en la LCSP d'aquesta possibilitat no s'ha considerat com a obstativa de la seva aplicació, que s'ha previst, per exemple, en l'[Acord de Govern de mesures en relació amb els contractes públics de subministrament de productes alimentaris, de concessió de serveis que incorporin prestació de serveis alimentaris, i de serveis de menjadors col·lectius](#). Certament, la Directiva incorpora l'opció d'establir un preu o cost fix afirmant la seva possibilitat i no en termes optatius per als estats membres –a diferència del que succeeix amb la possibilitat que els poders adjudicadors no puguin emprar només el preu o el cost per adjudicar contractes o amb la possibilitat de limitar l'aplicació d'aquest criteri a determinats tipus de contractes, que la Directiva supedita a què així ho estableixin els estats membres (establint que "los Estados miembros podrán disponer").

⁶ Sobre aquesta llibertat s'ha pronunciat el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), entre altres, en la [Resolució 526/2018](#), d'1 de juny, afirmant 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". I el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), recollint els pronunciaments del TJUE ha matisat, entre altres, a la [Resolució 496/2023](#), de 7 de setembre, que "la discrecionalitat de què gaudeix l'òrgan de contractació en la definició dels criteris té com a limitació que aquests no tinguin com a efecte conferir al poder adjudicador una llibertat de decisió il·limitada, i en qualsevol cas, hauran de garantir la competència efectiva i aniran acompanyats d'especificacions que permetin comprovar de manera efectiva la informació facilitada per les empreses licitadores per tal d'avaluar en quina mesura compleixen amb els criteris d'adjudicació"; i a la [Resolució 613/2023](#), de 22 de novembre, que la llibertat de què disposen els poders adjudicadors en l'elecció dels criteris d'adjudicació "no és il·limitada, resulta si més no, necessari, per limitar qualsevol índex d'arbitrarietat, que els poders adjudicadors justifiquin de manera adequada en l'expedient [determinats] extrems".

⁷ Aquest és el criteri clàssic mantingut per la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat en l'[Informe 28/1995](#), de 24 d'octubre, i en l'[Informe 29/1998](#), d'11 de novembre, sobre el que també s'hi ha pronunciat aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 3/2005](#), de 7 de juliol, i la Junta Consultiva de Contractació Pública d'Aragó, en l'[Informe 2/2015](#), de 17 de març, en els quals s'assenyala la possibilitat de prescindir del criteri preu en casos excepcionals i en funció de l'objecte del contracte.

en compte la possibilitat recollida en l'article 221 LCSP, relatiu a l'adjudicació dels contractes basats en un acord marc, que, per als casos que per a l'adjudicació dels basats procedeixi una nova licitació, aquesta es basi o bé en els mateixos termes aplicats per a l'adjudicació de l'acord marc, o bé en altres.

Per tant, d'acord amb el règim jurídic exposat, ja es pot afirmar la possibilitat d'establir el criteri d'adjudicació relatiu al preu només en l'adjudicació dels contractes basats i no en la de l'acord marc, de manera que la valoració d'aquest aspecte econòmic quedi relegada a un moment més proper a la realització de la prestació objecte de l'acord marc, la qual cosa pot resultar especialment procedent en determinats casos –com aquells en què el cost de la mà d'obra és molt significatiu, als quals s'al·ludirà més endavant. Certament, la no valoració del criteri preu per a l'adjudicació dels acords marc en sentit estricte no té el mateix efecte que la no valoració d'aquest criteri en les licitacions dels contractes del sector públic, en les quals comporta no tenir-lo en compte per a l'adjudicació; el caràcter de precontracte d'aquests acords marc, a la licitació dels quals segueix la dels basats, permet valorar el criteri preu en un moment posterior per a l'adjudicació dels contractes.

A més, convé fer constar que aquesta possibilitat de no incloure el criteri preu en els acords marc que no estableixen tots els termes no es pot considerar contrària a l'objectiu que, com ja s'ha dit, tenen com a sistemes de racionalització de la contractació pública, de determinar les condicions a què s'han d'ajustar els contractes que es prevegi adjudicar durant un període “en particular pel que fa als preus”, en tant que la necessària fixació en els acords marc de les condicions relatives als preus dels basats no determina o comporta que s'hagin d'adjudicar necessàriament els mateixos acords marc prenent en consideració el criteri preu, ni establint-hi el preu.⁸ Qüestió diferent és que es consideri en ocasions molt convenient o necessari que s'estableixi el criteri preu per a l'adjudicació de l'acord marc, de manera que el preu o preus que ofereixin les empreses i per als quals se les adjudiqui l'acord operin com a màxims dels preus que puguin oferir en les licitacions basades.⁹

Per tant, partint de la regulació sobre l'adjudicació dels contractes, així com de les particularitats del règim jurídic que regeix els acords marc que no estableixen tots els termes, cal respondre la primera pregunta en el sentit que és possible i conforme a la normativa de contractació pública no incloure el criteri preu com a criteri d'adjudicació de l'acord marc, però sí com a criteri d'adjudicació dels contractes basats. Addicionalment,

⁸ Així ho va assenyalar la Comissió Europea a la Nota explicativa dels acords marc, ja esmentada, en la qual s'afirma que “la Directiva no obliga que determinados aspectos se establezcan al principio: en cuanto al precio, en particular, cabe destacar que este aspecto no tiene por qué establecerse en el propio acuerdo marco” –si bé aquesta Nota es va emetre sota la vigència de la Directiva 2004/18/CE anterior, el seu contingut es pot considerar plenament vigent. El TACRC al·ludeix a aquesta afirmació de la Nota de la Comissió en la [Resolució 132/2013](#), de 5 d'abril, en la qual precisa que, si bé d'acord amb la mateixa el preu no ha de ser determinat en l'acord marc, “es evidente que debe reconocer como excepción aquellos casos en los que (...) el precio sea criterio de adjudicación del Acuerdo Marco”.

⁹ L'Òrgan Administratiu de Recursos Contractuals del País Basc fa referència en la [Resolució 10/2018](#), d'11 de setembre, “a los riesgos que para la salvaguarda de la libre competencia suponen unos pliegos [d'un acord marc] 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”.

procedeix concretar que, si bé amb caràcter general pot ser recomanable establir el criteri preu en l'adjudicació dels acords marc, tant per ser un criteri convenient i respectuós amb els principis que regeixen la contractació pública, encaminat a més a la consecució d'un ús eficient dels recursos públics, com per ser un mitjà molt adequat de concreció de les condicions a què s'hauran d'ajustar els contractes basats pel que fa als preus, alineat amb l'objectiu dels acords marc, en tant que els preus oferts en l'acord marc operaran com a límit màxim de cada empresa a l'hora de formular les seves ofertes per als basats; en determinats contractes, com és el cas d'aquells en què el cost de la mà d'obra és molt significatiu, als quals s'al·ludeix en la petició d'informe, pot resultar més procedent establir el criteri d'adjudicació relatiu al preu només en l'adjudicació dels contractes basats i no en la de l'acord marc, de manera que la valoració d'aquest aspecte econòmic quedi relegada a un moment més proper a la realització de la prestació objecte de l'acord marc i pugui ajustar-se millor als costos salarials vigents en cada moment.

III. Pel que fa a la segona qüestió plantejada, molt relacionada amb la primera i relativa a si és possible no preveure preus màxims en el plec de l'acord marc i preveure'ls en els basats, i a si, en aquest darrer cas, és obligatori determinar en el plec de l'acord marc les condicions per determinar el preu dels contractes basats, procedeix respondre afirmativament a ambdues, d'acord amb el que s'ha exposat en la consideració jurídica anterior. Efectivament, és possible que els plecs dels acords marc no estableixin els preus màxims que aplicaran a les contractacions basades, diferint aquesta concreció al moment en què es licitin dites contractacions, si bé els plecs de l'acord marc certament han de determinar com es farà aquesta concreció –informació aquesta que, entre altra, sembla essencial per a què les empreses puguin decidir el seu interès en l'acord marc.¹⁰

Certament, el fet que el preu no hagi de ser determinat necessàriament en l'acord marc permet poder tenir en compte l'eventual actualització o subscripció d'un nou conveni col·lectiu aplicable al personal de l'empresa contractista susceptible de modificar les condicions salarials durant la seva execució, la qual cosa pot tenir un impacte molt significatiu, especialment en contractes amb ús intensiu de mà d'obra com als que s'al·ludeix en la petició d'informe, atesa l'obligació de les empreses contractistes establerta en la LCSP, de complir les normes i condicions que fixa el conveni col·lectiu aplicable i, en concret, les condicions salarials de conformitat amb el conveni col·lectiu sectorial aplicable de les persones treballadores adscrites a l'execució del contracte, durant tot el període d'execució.

¹⁰ Tal com s'ha indicat anteriorment, la Nota explicativa sobre els acords marc de la Comissió Europea, ja esmentada, afirma que "este aspecto [el preu] no tiene por qué establecerse en el propio acuerdo marco", sense distingir si la determinació ve donada únicament per l'òrgan de contractació en establir els preus màxims en plecs, o bé per les mateixes empreses en oferir el seu preu –si s'ha establert com a criteri d'adjudicació en tot cas. En la Resolució 132/2013, del 5 d'abril, ja esmentada, el TACRC recorda 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".

Així, diferir en les licitacions dels acords marc la determinació del preu pot resultar un mecanisme idoni per ajustar-lo al que disposi el conveni col·lectiu vigent en cada moment en què es duguin a terme els contractes basats. Altrament, seran les empreses contractistes les que assumeixin els eventuals increments dels costos salarials derivats de la negociació col·lectiva, conforme als convenis col·lectius vigents en les licitacions posteriors.¹¹

IV. La tercera de les qüestions plantejades per la Diputació de Barcelona fa referència al moment en què procedeix comprovar si les ofertes incorren en presumpció d'anormalitat, en cas que s'estableixi el preu com a criteri d'adjudicació tant en l'acord marc com en el contracte basat, bé en el moment de licitar l'acord marc, bé en el moment de licitar els contractes basats o bé en ambdós.

Per respondre a aquesta qüestió cal partir de la constatació que les disposicions que regulen els acords marc no contenen cap previsió ni règim específic pel que fa a la revisió de la presumpció d'anormalitat de les ofertes, de manera que la regulació continguda en l'article 149 de la LCSP, que s'enquadra dins les normes generals de preparació i adjudicació dels contractes, i que lliga la valoració d'inviabilitat d'una oferta al procediment de licitació, és plenament aplicable. A més, cal partir també de la finalitat de la revisió de l'anormalitat de les ofertes, que no és altra que poder discernir si podran ser realment acomplertes.¹²

¹¹ Tal com va assenyalar aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 10/2019](#), de 28 de novembre, en el supòsit concret en què l'òrgan de contractació no pugui tenir en compte, en el moment de la preparació i licitació d'un contracte, eventuals augments de costos salarials que puguin resultar de futurs convenis col·lectius –per exemple, perquè es trobin en una fase incipient de negociació–, l'increment dels costos de la mà d'obra derivats del conveni col·lectiu romandrà inclòs dins el risc propi de l'execució dels contractes que correspon suportar a les empreses contractistes, que hauran de contemplar també aquest possible increment dels costos durant l'execució del contracte a l'hora de presentar les seves ofertes; en canvi, en els casos en què la negociació col·lectiva es trobi en una fase molt avançada, es considerarà una bona pràctica que l'Administració avaluï la conveniència de considerar-la a l'hora de fixar els preus en la preparació de la futura licitació. Tanmateix, el TACRC ha mantingut una posició contrària en la [Resolució 966/2023](#), de 20 de juliol, en la qual analitza un supòsit en què, entre altres qüestions, s'analitza l'establiment d'un pressupost base de licitació que no té en compte els increments salarials dels anys 2024 i 2025, continguts en el conveni col·lectiu que ja estava signat, si bé no s'havia publicat encara, afirmant 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 mateix sentit, i reproduint-la, es pronuncia el Tribunal Administratiu de Contractació Pública (TACP) de Madrid en la recent [Resolució 8/2024](#), d'11 de gener.

¹² Tal com recorda el TACRC, per exemple, a la [Resolució 394/2019](#), de 17 d'abril, i a la [Resolució 964/2022](#), de 28 de juliol, “es también doctrina reiterada de este Tribunal la que sostiene 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”. Per la seva banda, el TCCSP recorda, per exemple, a la [Resolució 32/2024](#), de 24 de gener, i a la [Resolució 37/2024](#), de 31 de gener, que “l'article 1 de la LCSP obliga en els procediments de contractació a assegurar la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa, en connexió amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa i una utilització eficient dels fons públics, salvant el cas que,

Així, d'una banda, pel que fa als contractes basats en un acord marc, atès el seu caràcter purament contractual s'ha d'afirmar que en les seves licitacions procedeix la determinació de l'anormalitat de les ofertes.¹³

D'altra banda, en canvi, el caràcter de precontracte dels acords marc en sentit estricte pot portar a considerar que no n'és exigible necessàriament la comprovació de la presumpta anormalitat de les ofertes, malgrat s'hagi inclòs el preu entre els criteris d'adjudicació, entenent que l'òrgan de contractació disposa de certa llibertat per decidir efectuar-la ja en el moment de fixar les condicions a què s'ajustaran els contractes basats o fer-ho només durant la pròpia licitació dels contractes basats.

Tanmateix, tenint en compte l'objectiu d'aquesta comprovació, vinculat en definitiva a la viabilitat i èxit de la contractació, es considera convenient dur-la a terme, com a regla general en els casos en què s'hagi fixat el preu com a criteri d'adjudicació tant de l'acord marc com dels contractes basats, en ambdues licitacions. Certament, aquesta conveniència esdevé pràcticament una necessitat quan en l'acord marc s'estableix un nombre màxim d'empreses contractistes, en tant que la no comprovació de l'anormalitat en aquests casos pot comportar la inclusió en l'acord marc d'alguna empresa que presenti ofertes inadmissibles per anormalment baixes en els contractes basats, deixant fora en canvi una altra que hagués fet ofertes admissibles, amb el perjudici que això suposa per a la lliure competència i l'eficiència en l'ús dels recursos públics. Addicionalment, convé apuntar que el temps i els recursos emprats per a la comprovació de l'anormalitat feta en l'acord marc, l'estalvi dels quals podria motivar la decisió de no fer-la, es poden veure més que compensats amb la inadmissió d'entrada de les empreses que presenten aquest tipus d'ofertes i no en justifiquen la viabilitat.¹⁴

d'acord amb l'article 149 de la mateixa LCSP, es pugui estimar que l'oferta no pot ser complerta com a conseqüència de la inclusió de valors anormals o desproporcionats”.

¹³ En aquest sentit, en la [Resolució 718/2021](#), de 17 de juny, el TACRC afirma que els contractes basats “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”.

¹⁴ Com és sabut, la determinació de la inviabilitat de les ofertes, iniciada per la detecció de la presumpció d'anormalitat, requereix la tramitació de l'expedient contradictori corresponent. En paraules del TCCSP en la recent [Resolució 45/2024](#), de 8 de febrer, “en aquest àmbit cal defugir de qualsevol automatisme d'exclusió. La presumpció d'anormalitat o desproporció d'una oferta econòmica té per finalitat evitar que (...) es puguin rebutjar sense la comprovació prèvia de la possibilitat del seu compliment, mitjançant la instrucció d'un expedient contradictori formal dins del procediment de contractació que satisfaci, no només aquest principi de contradicció escoltant la part afectada, sinó també els principis de lliure concurrència, no discriminació i transparència que han de regir la seva tramitació”. En el mateix sentit, el TACRC afirma a les Resolucions 964/2022 i 394/2019, ja esmentades, 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”.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

CONCLUSIONS

- I.** En els acords marc que no estableixen tots els termes i se subscriuen amb múltiples operadors econòmics és possible i conforme a la normativa de contractació pública no fixar-hi els preus màxims, així com no establir el preu com a criteri d'adjudicació en la seva licitació –de manera que aquests preus màxims tampoc quedin determinats per les ofertes econòmiques presentades per les empreses–, i establir el preu com a criteri d'adjudicació només en la licitació dels seus contractes basats. En tot cas, amb caràcter general sembla recomanable establir el preu com a criteri d'adjudicació d'aquests acords marc, tant per tractar-se d'un criteri d'adjudicació convenient i respectuós amb els principis que regeixen la contractació pública, encaminat a més a la consecució d'un ús eficient dels recursos públics, com per ser un mitjà molt adequat de concreció de les condicions a què s'hauran d'ajustar els contractes basats pel que fa als preus, alineat amb l'objectiu d'aquests acords marc.
- II.** Sens perjudici de la conveniència d'establir el preu com a criteri d'adjudicació amb caràcter general, en determinats casos com aquells en els quals el cost de la mà d'obra és molt significatiu, pot resultar més procedent establir el criteri d'adjudicació relatiu al preu només en l'adjudicació dels contractes basats i no en la dels acords marc, de manera que la valoració d'aquest aspecte econòmic quedi relegada a un moment més proper a la realització de la prestació objecte de l'acord marc i pugui ajustar-se millor als costos salarials vigents en cada moment.
- III.** En els casos en què s'ha establert el preu com a criteri d'adjudicació tant dels acords marc que no estableixen tots els termes i se subscriuen amb múltiples operadors econòmics, com dels seus contractes basats, la determinació de l'anormalitat de les ofertes procedeix efectuar-la en tot cas respecte de les presentades en les contractacions basades i es considera molt recomanable fer-ho també en la licitació dels acords marc, i fins i tot necessari en cas que es limiti el nombre d'empreses contractistes que poden formar-ne part.

Barcelona, 28 de febrer de 2024