

**Informe 36/10, de 28 de octubre de 2011. "Consulta sobre la forma de tramitar un expediente de contratación relativo al servicio de agencia de viajes y su relación con un acuerdo marco".**

Clasificación de los informes. 10.2 Régimen de las garantías. Garantías definitivas. 17.2 Cumplimiento, modificación, extinción y resolución. Modificación. 18. Otras cuestiones de carácter general. 24.34 Contratos de servicios. Otras cuestiones.

## **ANTECEDENTES**

El Interventor General de la Administración del Estado dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando se emita informe en los siguientes términos:

*"Se ha recibido en este Centro directivo escrito de la Intervención Delegada en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en el que se plantea consulta sobre la forma de tramitar un expediente de contratación relativo al servicio de agencia de viajes en ese Departamento.*

*Habida cuenta de la relevancia y alcance general que dicha cuestión tiene a efectos de la correcta utilización de la figura del acuerdo marco en la contratación de las Administraciones Públicas, esta Intervención General estima oportuno su elevación a la consideración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.*

*Al respecto, la Intervención Delegada se cuestiona si dicho expediente de contratación, cuya adjudicación se pretende realizar por procedimiento abierto, debería tramitarse a través de la figura del acuerdo marco prevista en los artículos 180 a 182 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Así, de la documentación recibida por esta Intervención (de la que se adjunta copia a esa Junta Consultiva) se deduce que, en la contratación proyectada por ese Departamento, la Administración no se compromete a adquirir un "número" determinado de prestaciones o de servicios, sino que únicamente se compromete a, en el caso de necesitarlos, adquirirlos en las condiciones y con los descuentos que se prevean en el futuro "contrato" que se adjudique. Además, no se asumirá la obligación de contratar los servicios concretos a través de la agencia que resulte adjudicataria, siempre que existan mejores ofertas de otras empresas. Así, el punto 1.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas indica que el Ministerio "no asumirá la obligación de contratar los viajes y alojamientos a través de la Agencia que resulte adjudicataria, siempre que por otras empresas existan mejores ofertas técnica o económicamente".*

*Por ello se plantea por esa Intervención la cuestión de si, la contratación de determinados servicios en los que la Administración no se compromete a adquirir un número concreto de prestaciones, en los términos señalados, debe realizarse necesariamente a través de la vía del acuerdo marco o, por el contrario, su utilización es una facultad del órgano de contratación.*

*Los citados artículos 180 a 182 de la LCSP integran el Capítulo II, "Acuerdos marco" que, a su vez, se encuadra en el Título II, relativo a la "Racionalización técnica de la contratación", del Libro III. El primero de ellos, bajo la rubrica "Funcionalidad y límites", presenta el siguiente tenor literal:*

*"1. Los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.*

*2. Cuando el acuerdo marco se concluya con varios empresarios, el número de éstos deberá ser, al menos, de tres, siempre que exista un número suficiente de interesados que se ajusten a los criterios de selección o de ofertas admisibles que respondan a los criterios de adjudicación.*

*3. La duración de un acuerdo marco no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados".*

*Los acuerdos marco constituyen uno de los sistemas de racionalización técnica de la contratación previstos en la nueva LCSP. Con ellos se pretende hacer posible la celebración y adjudicación de contratos públicos en los términos y condiciones fijados previamente en un acuerdo marco dirigido a ello. A este respecto, debemos destacar que estos acuerdos no se consideran por la citada Ley como un procedimiento de contratación, sino como un sistema para la racionalización técnica de la contratación de las Administraciones Públicas y de otras entidades del sector público.*

*Así, el artículo 180.1 de la LCSP antes transcrito indica expresamente que los órganos de contratación "podrán" concluir acuerdos marco, bajo determinadas condiciones, pero no obliga a la utilización de esta figura.*

Por el contrario, el artículo 9.3 de la LCSP, al indicar en su apartado a) que se considerarán contratos de suministro "aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente", sí parece obligar, en la adjudicación de estos contratos, a ajustarse a lo dispuesto en el Capítulo II del Título II del Libro III para los acuerdos marco celebrados con un único empresario.

Por su parte, el artículo 190.3 de la LCSP, en relación con el procedimiento especial de adopción de tipo a celebrar por la Dirección General del Patrimonio del Estado, para determinar los tipos contratables para los bienes, obras o servicios declarados de contratación centralizada, especifica que deberá concluirse un acuerdo marco o, en su caso, articular un sistema dinámico de contratación.

En base a lo anterior, podríamos considerar que la opción de acudir a este sistema de contratación deberá valorarse por el Centro gestor correspondiente, para cada caso concreto y en función de las necesidades a satisfacer, de la urgencia de las mismas, del importe global a contratar, de la duración prevista de las prestaciones, etc., sin que en ningún caso deba tomarse como un sistema al que, obligatoriamente, haya que acudir en los contratos que presenten una reiteración o periodicidad en el tiempo y que carezcan de un número cerrado de prestaciones a contratar, dejando a salvo las excepciones antes mencionadas de los artículos 9.3 y 190.3 de la LCSP.

En este sentido, la citada Ley también establece una cautela de carácter general, limitadora de la aplicación del sistema, consistente en la obligación que se impone a los órganos de contratación de velar por que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de tal modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada (artículo 180.1 in fine).

Esta figura normativa, trayendo su base del contrato normativo, ya aparece en el Derecho comunitario en la Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, incorporada a nuestro ordenamiento interno en el artículo 6 de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, incluyendo una limitación similar a la mencionada anteriormente (actualmente la recoge el artículo 42 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre).

Asimismo, la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, impone a los poderes adjudicadores, en su artículo 32, una cautela similar en el sentido de que "no podrán recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada".

De lo expuesto se podría deducir que, con la salvedad de las excepciones mencionadas de los suministros en función de las necesidades y de los procedimientos especiales de adopción de tipo para las obras, bienes o servicios declarados de contratación centralizada, este sistema no es de uso obligatorio para los centros gestores, quienes podrán utilizar la figura del acuerdo marco sólo cuando consideren que es la más adecuada para la satisfacción del interés público, respetando además, los principios de libre competencia recogidos por la normativa comunitaria e incorporados a nuestro ordenamiento interno en los citados artículos de la nueva LCSP.

No obstante, plantea la Intervención Delegada que, en casos como el contemplado, es aconsejable la utilización de la figura del acuerdo marco.

De hecho, el mismo fundamento que utiliza el legislador para obligar a emplear la figura del acuerdo marco en los artículos 9.3 y 190.3 anteriormente citados, parece reproducirse en este tipo de contrato de servicios en los que no existe un compromiso de adquirir un número determinado de prestaciones. Por ello, se plantea la posibilidad de que deba aplicarse para este tipo de contratos, por analogía, lo dispuesto en el artículo 9.3 para los suministros en función de las necesidades.

En relación con lo anterior, se solicita el criterio de esa Junta Consultiva sobre si, en casos como el planteado, en los que la Administración pretende celebrar un contrato de prestación de servicios de agencia de viajes con un único empresario, pero no se obliga a adquirir un número determinado de servicios, sino que sólo se compromete a adquirirlos en el caso de necesitarlos y siempre que no existan mejores ofertas de otras empresas en el mercado, es obligatorio para el órgano de contratación hacer uso de la figura del acuerdo marco, aplicando por analogía lo dispuesto en el artículo 9.3 de la LCSP para los suministros en función de las necesidades.

*En el caso de que sí se considere por esa Junta que es obligatorio para el órgano de contratación utilizar esta figura en los contratos que presenten las características señaladas o, en todo caso, si por el órgano de contratación se decide utilizar la figura del acuerdo marco, se plantean, a su vez, una serie de dudas en orden a su correcta aplicación práctica.*

*Así, en primer lugar, el artículo 181 de la LCSP, bajo la rúbrica "Procedimiento de celebración de acuerdos marco", en su apartado 1, dispone "Para la celebración de un acuerdo marco se seguirán las normas de procedimiento establecidas en el Libro II (artículos 93 a 121), y en el Capítulo I del Título I de este Libro (artículos 122 a 172)".*

*Teniendo en cuenta que no se realiza una remisión a los preceptos del Libro I, surgen dudas sobre si, entre los requisitos a exigir al licitador o licitadores que resulten adjudicatarios del acuerdo marco, debe figurar la constitución de la correspondiente garantía definitiva, teniendo en cuenta que el acuerdo marco no se contempla por la ley como un "contrato", pero sí pueden derivar de él múltiples contratos.*

*Así, mientras que la exigencia de garantía provisional es potestativa para el órgano de contratación, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada contrato, según el artículo 91.1 de la LCSP, la garantía definitiva, en principio, debe constituirse por los que resulten adjudicatarios provisionales de los "contratos" que celebren las Administraciones Públicas. No obstante, el órgano de contratación puede eximir al adjudicatario de la obligación de constituir la garantía definitiva, motivándolo adecuadamente en los pliegos, salvo en los contratos de obras y concesión de obras públicas, según el artículo 83.1 de la LCSP.*

*Una vez adjudicado el acuerdo marco, será decisión del órgano de contratación, en función de sus necesidades concretas, el celebrar uno o varios contratos basados en dicho acuerdo. Podría suceder que una empresa que originariamente haya sido parte en el acuerdo marco, al finalizar la duración o vigencia del mismo, no haya llegado a ser adjudicataria de ningún contrato basado en aquél. Por ello, surgen dudas sobre la obligatoriedad de la exigencia de constituir la garantía definitiva a todas las empresas que resulten adjudicatarias del acuerdo marco, máxime cuando su importe, según el artículo 83.1 de la LCSP debería ascender al 5% del precio de adjudicación excluido el IVA.*

*El artículo 76.8 de la LCSP si bien define el modo de cálculo del valor estimado de un acuerdo marco, sin embargo, en el momento de su adjudicación no tiene que estar necesariamente determinados todos los términos de las futuras prestaciones a contratar, lo que impide disponer de un precio de adjudicación.*

*A juicio de esta Intervención, el no exigir la constitución de la garantía en el momento de la adjudicación del acuerdo marco, no impide que el órgano de contratación decida fijar en los Pliegos su constitución en el momento en que se adjudiquen los concretos contratos basados en aquél.*

*En el caso de que esa Junta Consultiva sí considerase necesaria su exigencia en el momento de adjudicar el acuerdo marco, ¿su importe debería ser un porcentaje del valor estimado del contrato o una cantidad alzada que se fijaría en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares?*

*Si los contratos que se derivasen del acuerdo marco fuesen contratos de obras, ¿sería posible su no exigencia en el momento de celebrar el acuerdo marco, trasladando su exigencia al momento de la adjudicación de los contratos basados en aquél?*

*En segundo lugar, se plantean dudas sobre la posibilidad de modificar los términos esenciales del acuerdo marco.*

*El artículo 182.1 de la LCSP especifica que al celebrar los contratos basados en un acuerdo marco "las partes no podrán, en ningún caso, introducir modificaciones sustanciales respecto de los términos establecidos en el acuerdo marco".*

*En el caso de que la cantidad de prestaciones efectivamente contratadas con posterioridad a la celebración del acuerdo, sea mayor que la que sirvió de base para calcular el valor estimado del acuerdo marco, dado que la Administración no se obliga inicialmente a contratar un número cerrado de prestaciones, ¿sería necesario tramitar un expediente de contratación para la modificación del acuerdo? En todo caso, ¿se considera necesario que la posibilidad y condiciones en las que podrían modificarse los términos esenciales del acuerdo marco se recojan en los pliegos, con el fin de asegurar que la competencia no se vea obstaculizada, restringida o falseada? O, por el contrario, ¿considera esa Junta que en ningún caso se pueden modificar los términos esenciales de un acuerdo marco?*

*En tercer lugar, una de las limitaciones que establece la LCSP para los acuerdos marco es la relativa a su duración. El artículo 180.3 indica que no podrán exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados. En relación con este límite temporal, los contratos basados en aquél y adjudicados durante su vigencia ¿podrían continuar vigentes en una fecha posterior a la fecha de finalización del acuerdo marco hasta que finalizase su ejecución, o, por el contrario, esto iría en contra de*

los principios antes enumerados de no restringir o falsear la competencia, debiendo permitir a otras empresas que no hayan sido parte en el acuerdo marco, el poder participar en nuevas licitaciones, una vez concluido aquél?

En resumen y en relación con lo anteriormente expuesto, se solicita el parecer de esa Junta Consultiva, sobre las siguientes CUESTIONES:

1ª. En casos como el planteado, en el que la Administración pretende celebrar un contrato de prestación de servicio de agencia de viajes con un único empresario, pero no se comprometa a adquirir un número cerrado o determinado de prestaciones, sino que sólo se compromete a adquirirlos en el caso de necesitarlos y siempre que no exista una mejor oferta técnica o económica, teniendo en cuenta que no se trata de un servicio declarado de contratación centralizada, ¿es obligatorio para el órgano de contratación hacer uso de la figura del acuerdo marco, aplicando por analogía lo dispuesto en el artículo 9.3 de la LCSP para los suministros en función de las necesidades?

2ª. Teniendo en cuenta las particularidades de la figura del acuerdo marco, entre los requisitos a exigir al contratista o contratistas que resulten adjudicatarios de un acuerdo marco, ¿debe figurar la constitución de la correspondiente garantía definitiva? De resultar exigible, ¿su importe debería ser un porcentaje del denominado valor estimado del contrato o una cantidad alzada que se fijaría en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares? Si los contratos que se derivasen del acuerdo marco fuesen contratos de obras, ¿sería posible su no exigencia en el momento de celebrar el acuerdo marco, trasladando su exigencia al momento de la adjudicación de los contratos basados en aquél?

3ª. En el caso de que la cantidad de prestaciones efectivamente contratadas con posterioridad a la celebración del acuerdo, sea mayor que la que sirvió de base para calcular el valor estimado del acuerdo marco, dado que la Administración no se obliga inicialmente a contratar un número cerrado de prestaciones, ¿sería necesario tramitar un expediente de contratación para la modificación del acuerdo? En todo caso, ¿se considera necesario que la posibilidad y condiciones en las que podrían modificarse los términos esenciales del acuerdo marco se recojan en los pliegos, con el fin de asegurar que la competencia no se vea obstaculizada, restringida o falseada? O, por el contrario, ¿considera esa Junta que en ningún caso se pueden modificar los términos esenciales de un acuerdo marco?

4ª. En relación con la duración máxima de los acuerdos marco, los contratos basados en aquél y adjudicados durante su vigencia, ¿podrían continuar vigentes en una fecha posterior a la fecha de finalización del acuerdo marco, hasta que terminase su ejecución o, por el contrario, esto iría en contra de los principios antes enumerados de no restringir o falsear la competencia, debiendo permitir a otras empresas que no hayan sido parte en el acuerdo marco, el poder participar en nuevas licitaciones, una vez concluido aquél?

Teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 299 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es el órgano consultivo específico en la Administración General del Estado en materia de contratación, esta Intervención General solicita, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, el criterio de dicho órgano sobre las cuestiones planteadas”.

## **CONSIDERACIONES JURIDICAS**

1. Diversas cuestiones se plantean por la Intervención General de la Administración del Estado que analizaremos de forma separada.

2. Una cuestión previa debe citarse al ser necesario que quede patente por su claridad y aplicación general en todos los procedimientos de adjudicación de contratos, en tanto alude en la primera cuestión la alternativa de que “siempre que no exista una mejor oferta técnica o económica, teniendo en cuenta que no se trata de un servicio declarado de contratación centralizada”. Como es bien sabido, a la adjudicación de un contrato solo pueden acceder aquellos que antes de concluir el plazo establecido hayan presentado su proposición y que, de entre estos, deberá ser adjudicatario aquel, que después de la valoración de los criterios establecidos, resulte ser quien ha presentado la mejor oferta, es decir la oferta económicamente más ventajosa. Como quiera que en la exposición de la cuestión se citan las tres opciones posibles para adjudicar la prestación de servicios, un acuerdo marco, un contrato marco o un contrato de servicios, efectuada la ponderación de los criterios de adjudicación no caben

terceras proposiciones distintas de las que han concurrido a la adjudicación del contrato, por lo que no debe ni puede hablarse de una opción referida a que “siempre que no exista una mejor oferta técnica o económica”.

3. La primera cuestión, la de si para adjudicar un contrato de servicios de agencia de viajes, que tenga por objeto prestaciones de reserva, emisión y entrega de billetes de viajes, reserva de alojamiento de plazas hoteleras, información precisa sobre las reservas combinadas de transporte y alojamiento que supongan alguna ventaja en cuanto al precio y otros servicios incluidos en el funcionamiento ordinario de las agencias de viajes y que sean solicitados por el Ministerio en cuestión (en el caso, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), tales como alquiler de coches, salas, etc. a favor de un empresario, sin perjuicio de que tal adjudicación se pueda realizar a favor de otros en el caso de que presenten ofertas mejores y todo ello en función de las necesidades del órgano de contratación, se puede realizar a través de la figura de un acuerdo marco o bien, se debe realizar mediante este sistema.

Las disposiciones aplicables al acuerdo marco se encuentran contenidas dentro de los artículos 180 a 182 de la LCSP, así como sus antecedentes aparecen en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 8/95, de 25 de abril de 1995. Siguiendo estas disposiciones, el acuerdo marco presenta las siguientes características:

- a) es un sistema de racionalización técnica de la contratación pública, por lo que no se trata de un contrato especial, ni de un procedimiento de contratación ni de un procedimiento de adjudicación.
- b) Su empleo por el órgano de contratación depende de la voluntad de éste, ya que no se impone de forma obligatoria por la Ley, según el artículo 180.1 de la LCSP, a cuyo tenor: “Los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, (...)”.
- c) Se emplea en los casos en los que se vaya a contratar un número indeterminado de prestaciones, sin que exista un número cerrado, predeterminado de antemano, sino que las prestaciones a cumplir por el empresario dependerán de las necesidades que aprecie del órgano de contratación.
- d) Se encuentra sujeto a requisitos temporales especiales, puesto que su duración máxima es la prevista en la Ley, 4 años y los contratos que se basen en el mismo, se sujetan a una periodicidad no preestablecida, pero sí existente, ya que depende de las necesidades del órgano de contratación. Es decir, se celebra el acuerdo marco durante un tiempo determinado y los contratos que se realicen basados en el mismo, se podrán celebrar por tiempo determinado en el mismo.
- e) Se encuentra sujeto a una cautela especial, como es la de que su celebración no obstaculice, restrinja o falsee la competencia.
- f) Respecto de su contenido, debe incluir los términos esenciales de los contratos marco que se celebren basados en el acuerdo.
- g) Su aplicación requiere que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.8 de la LCSP, se determine el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de actuaciones a desarrollar durante la duración total del Acuerdo marco.

A la vista de las características legales que presenta, se puede afirmar, reiterando lo señalado, que su empleo por parte del órgano de contratación es voluntario.

En la consulta se plantea la cuestión de si se podría aplicar en este supuesto analógicamente el caso del contrato de suministro de bienes, en función de las necesidades del órgano de contratación, contenido en el artículo 9.3, letra a), de la LCSP, en el que se dispone lo siguiente: “*En todo caso, se considerarán contratos de suministro los siguientes: Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las*

*entregas a las necesidades del adquirente. No obstante, la adjudicación de estos contratos se efectuará de acuerdo con las normas previstas en el Capítulo II del Título II del Libro III para los acuerdos marco celebrados con un único empresario”.*

Por tanto, la conclusión a la que se puede llegar para responder a la primera cuestión planteada es que el acuerdo marco es de empleo voluntario por el órgano de contratación, también en el caso objeto de la consulta, sin que pueda considerarse que sea de uso obligatorio, por analogía con el supuesto contenido en el artículo 9.3, letra a), citado, ya que no procede la aplicación analógica de este precepto por dos razones fundamentales que señalamos a continuación.

En primer lugar, porque, según se señala en la Exposición de Motivos de la LCSP, el acuerdo marco no es un contrato, sino que trata de un “sistema de racionalización de la contratación”, esto es, una técnica utilizada por la Administración para racionalizar la contratación de la ejecución de obras, las adquisiciones de bienes y las prestaciones de servicios. A diferencia de ello, el artículo 9.3, letra a), se refiere a un contrato individualmente considerado, en el que, no obstante, el empresario se obliga a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por un precio unitario, de manera que, el hecho de que su objeto se configure por una pluralidad de bienes, no significa que comprenda una pluralidad de contratos. También así se aprecia cuando la adjudicación de este tipo de contratos se realice por las normas del acuerdo marco, pues tampoco permite hacer equiparables ambas figuras.

En segundo lugar, hay que señalar que el contrato de suministro del artículo 9.3, letra a), tiene por objeto la entrega de una pluralidad de bienes, mientras que el objeto del contrato planteado en la cuestión presenta por objeto la prestación de una pluralidad de servicios.

La interpretación analógica procede aplicarse conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Código civil que dispone: “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”. En este caso, las normas prevén expresamente que el empleo del acuerdo marco es voluntario por el órgano de contratación, lo que, unido a las diferencias expuestas antes, excluye que el acuerdo marco pueda ser considerado de uso obligatorio en el supuesto planteado en la consulta.

4. Respecto de la segunda cuestión, la exigencia de una garantía definitiva para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato público, se contempla dentro del artículo 83.1 de la LCSP como obligatoria para el adjudicatario propuesto, sin perjuicio de que se pueda eximir de ello, en los términos del segundo inciso de este precepto.

La garantía definitiva en sí misma se vincula a cada contrato y se exige en función de cada uno de ellos, para responder del cumplimiento de las obligaciones que deriven de éste desde el momento en que se constituye como propuesto adjudicatario y como contratista. Sin embargo, en el caso del acuerdo marco, ya hemos dicho que no se configura por la Ley como un contrato, por tanto, no se debe exigir garantía a los empresarios que resulten adjudicatarios del mismo, refiriéndonos con ello, a los empresarios que puedan participar en los contratos que deriven del acuerdo marco, sino que la prestación de garantía definitiva deberá darse en el momento posterior en el que resulten adjudicatarios del contrato que se realice al amparo del acuerdo marco. Y ello es así, puesto que puede darse el caso de empresarios que resulten seleccionados en el acuerdo marco y que, sin embargo, luego no resulten adjudicatarios de ninguno de los contratos que se puedan celebrar basados en aquél, por lo que la garantía definitiva que deba prestar debe corresponder a estos contratos y no a su participación en el acuerdo marco.

Puesto que la prestación de la garantía definitiva no es exigible a los empresarios en ese momento preciso de resultar partes del acuerdo marco, no procede responder al resto de las preguntas que se formulan dentro de la cuestión segunda de la presente consulta.

5. En relación con la tercera cuestión, en la que el órgano consultante plantea diferentes cuestiones relacionadas con la posibilidad de modificar el acuerdo marco, debemos comenzar señalando que el artículo 182.1 de la LCSP establece que las partes del acuerdo marco no podrán introducir modificaciones sustanciales

en éste, en ningún caso, y que los contratos basados en aquél se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos. Sobre la posibilidad de modificar el acuerdo, el segundo párrafo del artículo 182.4 señala que: “Cuando no todos los términos estén establecidos en el acuerdo marco, la adjudicación de los contratos se efectuará convocando a las partes a una nueva licitación, en la que se tomarán como base los mismos términos, formulándolos de manera más precisa si fuera necesario y, si ha lugar, otros a los que se refieran las especificaciones del acuerdo marco, (...)”. Con base en este precepto, podemos afirmar que la Ley permite la modificación de los términos del acuerdo marco, siempre que no sean sustanciales o esenciales, procediendo a convocar a las partes a un nuevo procedimiento de licitación, para lo cual, entrando en la respuesta a la cuestión planteada, sería necesario tramitar un expediente de contratación. No obstante, las modificaciones a las que se refiere este precepto no pueden ser consideradas como sustanciales, sino que sólo se podrán admitir las que sirvan para concretar lo dispuesto en el acuerdo marco, como es, según se describe en el texto de la consulta, el supuesto en que la cantidad de prestaciones efectivamente contratadas con posterioridad a la celebración del acuerdo, sea mayor que la que inicialmente se contiene dentro del mismo. Según dispone el artículo 182.1 de la LCSP no se pueden modificar los términos esenciales de un acuerdo marco, por lo que no parece necesario establecer ninguna previsión sobre ello en los pliegos o, en todo caso, hacer constar en los mismos que no procede introducir modificaciones sustanciales respecto de los términos establecidos en el acuerdo marco, conforme resulta de la citada norma.

6. Por último, sobre la última cuestión de las planteadas por el órgano consultante, debemos indicar que la misma ya ha sido valorada por esta Junta Consultiva en su informe 43/08, de 28 de julio de 2008. Reiterando lo que entonces se exponía debe reafirmarse lo que entonces se comentaba expresando que la duración máxima del acuerdo marco es de cuatro años, según resulta del artículo 180.3 de la LCSP, salvo casos excepcionales, debidamente justificados. No precisa la ley nada sobre la duración de los contratos que se puedan celebrar con base en el acuerdo marco. Por el contrario, la Ley sí precisa, dentro del artículo 182,1, que los contratos basados en un acuerdo marco sólo se van a poder celebrar entre el órgano de contratación y “las empresas que hayan sido originariamente partes en aquél”, con lo que, entramos a responder la segunda parte de la cuestión planteada, esto es, no se puede permitir, como ya citamos en la primera consideración, a otras empresas, que no hayan sido parte en el acuerdo marco, el poder participar en nuevas licitaciones derivadas de aquél, tanto si ha concluido el plazo de duración de éste como si no lo ha hecho, puesto que, independientemente de ello, se trata de contratos basados en ese acuerdo marco previo, cuyos trámites y condiciones esenciales se encuentran fijados en éste.

El acuerdo marco determina la adjudicación de los contratos posteriores que se basen en él, delimitando los criterios para ello, (ex artículo 182, apartados 3 y 4) y las partes que van a poder intervenir en los mismos (ex artículo 182.1). La finalidad que se trata de cumplir con el acuerdo marco es la de “fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada”, conforme al artículo 180.1. Por tanto, el plazo de duración del acuerdo marco corresponde al período determinado durante el cual se van a adjudicar los contratos que se basen en ese acuerdo marco. Es decir, la duración del acuerdo marco determina el plazo durante el que se pueden adjudicar los contratos posteriores, basados en él, pero no delimita la duración de esos contratos. Por tal motivo, puede entenderse que la duración de los contratos posteriores puede ser superior a la del acuerdo marco.

## **CONCLUSIONES**

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

1. Para adjudicar un contrato de servicios de agencia de viajes, que tenga por objeto prestaciones de reserva, emisión y entrega de billetes de viajes, reserva de alojamiento de plazas hoteleras, información precisa sobre

las reservas combinadas de transporte y alojamiento que supongan alguna ventaja en cuanto al precio y otros servicios incluidos en el funcionamiento ordinario de las agencias de viajes y que sean solicitados por el Ministerio en cuestión (en el caso, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), tales como alquiler de coches, salas, etc. a favor de un empresario, sin perjuicio de que esa adjudicación se pueda realizar a favor de otros, en el caso de que presenten en el ámbito del acuerdo, ofertas mejores, y todo ello, en función de las necesidades del órgano de contratación, se puede realizar a través de la figura de un acuerdo marco, sin que deba ser utilizado el sistema del acuerdo marco, por analogía a lo dispuesto dentro del artículo 9.3, letra a), de la LCSP.

2. La garantía definitiva no se debe exigir a los adjudicatarios que resulten partes de un acuerdo marco en ese momento, sino cuando resulten adjudicatarios de los contratos posteriores que se basen en el acuerdo marco previo.

3. La LCSP no permite introducir modificaciones sustanciales en los términos del acuerdo marco previo, por tal motivo, no será necesario especificar cómo realizarlas en el pliego o, a lo sumo, los pliegos podrán decir que no se pueden introducir. Por el contrario, son admisibles las modificaciones no sustanciales, siendo aquéllas que se dan en los casos en que no todos los términos de los contratos posteriores estén establecidos en el acuerdo marco, para las cuales será necesario convocar a las partes a una nueva licitación entre ellos y por tanto, para ello tramitar un expediente de contratación.

4. El plazo de vigencia del acuerdo marco establecido por la LCSP delimita el plazo durante el que pueden adjudicarse los contratos marco, pero no la duración de éstos, por lo que tal duración puede exceder de la duración del acuerdo marco inicial.