



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 17 de junio de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Acuerdo marco — Directiva 2014/24/UE — Artículo 5, apartado 5 — Artículo 18, apartado 1 — Artículos 33 y 49 — Anexo V, parte C, puntos 7, 8 y 10 — Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1986 — Anexo II, rúbricas II.1.5 y II.2.6 — Procedimientos de adjudicación de contratos públicos — Obligación de indicar, en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, por un lado, la cantidad estimada o el valor estimado y, por otro lado, la cantidad máxima o el valor máximo de los productos que deben suministrarse en el contexto de un acuerdo marco — Principios de transparencia y de igualdad de trato — Directiva 89/665/CEE — Artículo 2 *quinquies*, apartado 1 — Procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos — Ineficacia del contrato — Exclusión»

En el asunto C-23/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Klagenævnet for Udbud (Comisión de Recursos en materia de Contratación Pública, Dinamarca), mediante resolución de 16 de enero de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de enero de 2020, en el procedimiento entre

Simonsen & Weel A/S

y

Region Nordjylland og Region Syddanmark,

con intervención de:

Nutricia A/S,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby (Ponente) y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: danés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Simonsen & Weel A/S, por el Sr. S. Troels Poulsen, advokat;
- en nombre de las Region Nordjylland og Region Syddanmark, por las Sras. T. Braad y H. Padkjær Sørensen, advokater;
- en nombre del Gobierno danés, por los Sres. J. Nymann-Lindegren y M. Jespersen y por la Sra. M. Wolff, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck y el Sr. J.-C. Halleux, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz y por la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. C. Mosser y E. de Moustier, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y la Sra. J. Schmoll, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Ondrůšek y H. Støvlbæk y por la Sra. L. Haasbeek, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 18, apartado 1, y de los artículos 33 y 49 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65), así como de los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta Directiva y del artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/13/CE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de [las] disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1992, L 76, p. 14), en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (DO 2014, L 94, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 92/13»).

- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Simonsen & Weel A/S, por una parte, y la Region Nordjylland (Región de Jutlandia Septentrional, Dinamarca) y la Region Syddanmark (Región de Dinamarca Meridional) (en lo sucesivo, conjuntamente, «Regiones»), por otra parte, en relación con la decisión de estas últimas de celebrar un acuerdo marco con Nutricia A/S.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2014/24

- 3 Los considerandos 59 a 62 de la Directiva 2014/24 disponen:
- «(59) En los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación. Ello puede hacerse concentrando las compras, bien por el número de poderes adjudicadores participantes, bien por su volumen y valor a lo largo del tiempo. No obstante, la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME.
- (60) El instrumento de los acuerdos marco ha sido ampliamente utilizado y se considera una técnica de contratación eficiente en toda Europa. Por lo tanto, debe mantenerse a grandes rasgos en su estado actual. No obstante, es preciso aclarar algunos aspectos, en particular que los acuerdos marco no deben ser utilizados por poderes adjudicadores que no sean reconocidos en dicho instrumento. A tal efecto, los poderes adjudicadores que desde el principio sean partes en un acuerdo marco específico deben indicarse claramente, por su nombre o por otros medios, por ejemplo haciendo referencia a una determinada categoría de poderes adjudicadores dentro de una zona geográfica claramente delimitada, de modo que los poderes adjudicadores de que se trate puedan ser reconocidos fácilmente y sin equívocos. Asimismo, un acuerdo marco no debe estar abierto a la entrada de nuevos operadores económicos una vez que haya sido celebrado [...].
- (61) [...]
- Los poderes adjudicadores deben gozar de más flexibilidad en la contratación realizada con arreglo a acuerdos marco que se hayan celebrado con más de un operador económico y que establezcan todas las condiciones.
- [...] No se debe recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. Los poderes adjudicadores no están obligados, con arreglo a la presente Directiva, a contratar obras, suministros o servicios que estén cubiertos por un acuerdo marco, en virtud de dicho acuerdo marco.

(62) Asimismo cabe aclarar que mientras que los contratos basados en un acuerdo marco se adjudican antes del final de la validez del propio acuerdo marco, no es necesario que la duración de los contratos individuales basados en un acuerdo marco coincida con la duración de dicho acuerdo marco, sino que puede ser más corto o largo, como proceda [...].

También es necesario aclarar que pueden existir casos excepcionales en que se autorice una duración de los propios acuerdos marco superior a cuatro años. Dichos casos, debidamente justificados, en particular por el objeto del acuerdo marco, pueden darse, por ejemplo, cuando los operadores económicos necesiten disponer de equipos para los que el período de amortización sea superior a cuatro años y que deban estar disponibles en cualquier momento durante toda la duración del contrato marco.»

4 El artículo 5 de esta Directiva, titulado «Métodos de cálculo del valor estimado de la contratación», dispone, en su apartado 5, lo siguiente:

«En el caso de los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición, el valor que se tendrá en cuenta será el valor máximo estimado, [impuesto sobre el valor añadido (IVA)] excluido, del conjunto de contratos previstos durante todo el período de vigencia del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.»

5 El artículo 18 de la referida Directiva, que recoge los «Principios de la contratación», establece en su apartado 1, párrafo primero:

«Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.»

6 Bajo el título «Acuerdos marco», el artículo 33 de la Directiva 2014/24 dispone:

«1. Los poderes adjudicadores podrán celebrar acuerdos marco, a condición de que apliquen los procedimientos previstos en la presente Directiva.

Por “acuerdo marco” se entenderá un acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuya finalidad es establecer los términos que han de regir los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas.

La duración de un acuerdo marco no superará los cuatro años, salvo en casos excepcionales debidamente justificados, en particular por el objeto del acuerdo marco.

2. Los contratos basados en un acuerdo marco se adjudicarán con arreglo a los procedimientos establecidos en el presente apartado y en los apartados 3 y 4.

[...]

Los contratos basados en un acuerdo marco no podrán en ningún caso introducir modificaciones sustanciales en los términos establecidos en dicho acuerdo marco, en particular en el supuesto al que se hace referencia en el apartado 3.

3. Cuando se celebre un acuerdo marco con un único operador económico, los contratos basados en este acuerdo marco se adjudicarán con arreglo a los términos establecidos en el mismo.

[...]»

7 A tenor del artículo 49 de dicha Directiva, titulado «Anuncios de licitación»:

«Los anuncios de licitación se utilizarán como medio de convocatoria de licitación en relación con todos los procedimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 5, párrafo segundo, y el artículo 32. El anuncio de licitación contendrá la información establecida en el anexo V, parte C, y se publicará de conformidad con el artículo 51.»

8 El artículo 53 de la referida Directiva, titulado «Disponibilidad electrónica de los pliegos de la contratación», establece en su apartado 1, párrafo primero, lo siguiente:

«Los poderes adjudicadores ofrecerán por medios electrónicos un acceso libre, directo, completo y gratuito a los pliegos de la contratación a partir de la fecha de publicación del anuncio, de conformidad con el artículo 51, o a partir de la fecha de envío de la invitación a confirmar el interés. El texto del anuncio o de la invitación a confirmar el interés deberá indicar la dirección de internet en que puede consultarse esta documentación.»

9 Bajo el título «Modificación de los contratos durante su vigencia», el artículo 72 de la Directiva 2014/24 dispone:

«1. Los contratos y los acuerdos marco podrán modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación de conformidad con la presente Directiva en cualquiera de los casos siguientes:

[...]

e) cuando las modificaciones, con independencia de su valor, no sean sustanciales a los efectos del apartado 4.

Los poderes adjudicadores que hayan modificado un contrato en los casos previstos en las letras b) y c) del presente apartado publicarán un anuncio al respecto en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Este anuncio contendrá la información establecida en el anexo V, parte G, y se publicará de conformidad con el artículo 51.

[...]

4. Una modificación de un contrato o acuerdo marco durante su período de vigencia se considerará sustancial a efectos del apartado 1, letra e), cuando tenga como resultado un contrato o acuerdo marco de naturaleza materialmente diferente a la del celebrado en un principio. En cualquier caso, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 y 2, una modificación se considerará sustancial cuando se cumpla una o varias de las condiciones siguientes:

a) que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación;

- b) que la modificación altere el equilibrio económico del contrato o del acuerdo marco en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato o acuerdo marco inicial;
- c) que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato o del acuerdo marco;
- d) que el contratista inicialmente designado como adjudicatario por el poder adjudicador sea sustituido por un nuevo contratista en circunstancias distintas de las previstas en el apartado 1, letra d).

5. Será prescriptivo iniciar un nuevo procedimiento de contratación de conformidad con la presente Directiva para introducir en las disposiciones de un contrato público o un acuerdo marco, durante su período de vigencia, modificaciones distintas de las previstas en los apartados 1 y 2.»

10 El artículo 91 de esta Directiva establece:

«Queda derogada 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 (DO 2004, L 134, p. 114)] con efecto a partir del 18 de abril de 2016.

Las referencias a la Directiva derogada se entenderán hechas a la presente Directiva con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo XV.»

11 El anexo V de dicha Directiva identifica la «Información que debe figurar en los anuncios». La parte B de este anexo establece la «Información que debe figurar en los anuncios de información previa (a que se refiere el artículo 48)». El título II de esta parte enumera la «Información complementaria que debe facilitarse cuando el anuncio se utilice como medio de convocatoria de licitación (artículo 48, apartado 2)».

12 Entre esta información figura la mencionada en el punto 7 de dicho título II, que presenta el siguiente tenor:

«En la medida en que ya se conozca, magnitud total estimada del contrato o los contratos; cuando la concesión esté dividida en lotes, esta información se facilitará para cada lote.»

13 La parte C de dicho anexo V enumera, entre la «Información que debe figurar en los anuncios de licitación (a que se refiere el artículo 49)», los siguientes datos:

«[...]

2. Dirección electrónica o de internet en la que estarán disponibles los pliegos de la contratación para un acceso libre, directo, completo y gratuito.

[...]

5. Códigos CPV cuando la concesión esté dividida en lotes, esta información se facilitará para cada lote.

[...]

7. Descripción de la licitación: naturaleza y alcance de las obras, naturaleza y cantidad o valor de los suministros, naturaleza y alcance de los servicios. Si el contrato está dividido en lotes, esta información se facilitará para cada lote. Si procede, descripción de posibles variantes.
8. Orden de magnitud total estimado del contrato o los contratos: cuando los contratos estén divididos en lotes, esta información se facilitará para cada lote.

[...]

10. Calendario para la entrega de los suministros o las obras o para la prestación de los servicios y, en la medida de lo posible, duración del contrato.
 - a) Cuando se utilice un acuerdo marco, indicación de su duración prevista, justificando, en su caso, toda duración superior a cuatro años; en la medida de lo posible, indicación del valor o del orden de magnitud y de la frecuencia de los contratos que se van a adjudicar, el número y, cuando proceda, número máximo propuesto de operadores económicos que van a participar.

[...]»

Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1986

- 14 El Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1986 de la Comisión, de 11 de noviembre de 2015, por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 842/2011 (DO 2015, L 296, p. 1), incluye, en su anexo II, un formulario normalizado que indica las distintas rúbricas que pueden o deben, según los casos, ser cumplimentados por las entidades o poderes adjudicadores.
- 15 La sección II de este formulario, titulada «Objeto» del contrato, distingue entre el «Ámbito de la contratación» y su «Descripción».
- 16 Entre las rúbricas relativas al ámbito de la contratación figura la rúbrica II.1.5), titulada «Valor total estimado». Esta remite a la nota a pie de página n.º 2 del formulario que contiene únicamente la locución adverbial «en su caso». En dicha rúbrica, el poder adjudicador o la entidad adjudicadora deben indicar el valor, IVA excluido, del contrato y la moneda empleada a tal efecto, precisándose que, «en caso de acuerdos marco o sistemas dinámicos de adquisición — [se tratará del] valor total máximo estimado durante todo el período de vigencia del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición».
- 17 Entre las rúbricas relativas a la descripción del contrato figura la rúbrica II.2.1), cuyo objeto es indicar la «Denominación» del contrato. Esta incluye una subdivisión denominada «Lote n.º», a la que se asocia igualmente la nota a pie de página n.º 2 con el siguiente tenor: «en su caso».
- 18 La rúbrica II.2.6), titulada «Valor estimado», establece que el poder adjudicador o la entidad adjudicadora deben indicar el valor, IVA excluido, del contrato y la moneda empleada a tal efecto y precisa que, «en caso de acuerdos marco o sistemas dinámicos de adquisición — [se tratará de un] valor total máximo estimado durante todo el período de vigencia de este lote».

Directiva 89/665/CEE

- 19 La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO 1989, L 395, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2014/23 (en lo sucesivo, «Directiva 89/665»), resulta aplicable a los hechos del litigio principal dado que la fecha de transposición de esta última Directiva expiró el 18 de abril de 2016.
- 20 La Directiva 89/665, en su versión inicial, fue modificada anteriormente por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (DO 2007, L 335, p. 31). Los cuyos considerandos 13, 14 y 17 de la directiva 2007/66 enuncian lo siguiente:
- «(13) Con el fin de luchar contra la adjudicación directa ilegal, práctica que el Tribunal de Justicia ha calificado como la infracción más importante del Derecho [de la Unión] en materia de contratos públicos por parte de un poder adjudicador o entidad contratante, debe preverse una sanción efectiva, proporcionada y disuasoria. Por consiguiente, todo contrato derivado de una adjudicación directa ilegal debe considerarse en principio sin efectos. Esta falta de efectos no debe ser automática, sino que debe quedar sometida a la comprobación de un órgano de recurso independiente o derivar del resultado de una decisión de dicho órgano.
- (14) La falta de efectos es la manera más eficaz de restaurar la competencia y de crear nuevas oportunidades empresariales para aquellos operadores económicos a los que se haya privado ilegalmente de sus oportunidades de competir. Las adjudicaciones directas, en el sentido de la presente Directiva, deben incluir todas las adjudicaciones de contratos sin publicación previa de un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en el sentido de la Directiva 2004/18/CE. Esto corresponde a un procedimiento sin convocatoria de licitación previa en el sentido de la Directiva 2004/17/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1)].
- [...]
- (17) Los procedimientos de recurso deben ser accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.»
- 21 El artículo 1 de la Directiva 89/665, titulado «Ámbito de aplicación y procedimientos de recurso», dispone en su apartado 1:
- «La presente Directiva se aplica a los contratos a que se refiere la Directiva [2014/24] salvo que dichos contratos estén excluidos de conformidad con los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 y 37 de dicha Directiva.
- [...]
- A efectos de la presente Directiva, se entiende por «contratos» los contratos públicos, los acuerdos marco, las concesiones de obras públicas o de servicios y los sistemas dinámicos de adquisición.

En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva [2014/24] o de la Directiva [2014/23], los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 *septies* de la presente Directiva, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho de la Unión en materia de contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa.»

- 22 Bajo el título «Ineficacia», el artículo 2 *quinquies* de la Directiva 89/665 establece, en su apartado 1:

«Los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente del poder adjudicador declare la ineficacia del contrato, o que la ineficacia del contrato dimanase de una decisión de dicho órgano, en los siguientes casos:

- a) si el poder adjudicador ha adjudicado un contrato sin publicar previamente un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, siendo esta publicación obligatoria de conformidad con la Directiva 2014/24/UE o con la Directiva 2014/23/UE;

[...]».

Directiva 92/13

- 23 El artículo 1 de la Directiva 92/13, titulado «Ámbito de aplicación y procedimientos de recurso», dispone, en su apartado 1, párrafos primero y segundo, lo siguiente:

«La presente Directiva se aplica a los contratos a que se refiere la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243)], salvo que dichos contratos estén excluidos de conformidad con los artículos 18 a 24, con los artículos 27 a 30 y con los artículos 34 o 55 de dicha Directiva.

Los contratos en el sentido de la presente Directiva incluirán los contratos de suministro, obras y servicios, las concesiones de obras y de servicios, los acuerdos marco y los servicios de adquisición dinámicos.»

- 24 El tenor del artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/13 es análogo al del artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665.

Derecho danés

Ley de Contratación Pública

- 25 La Udbudsloven, lov nr. 1564 (Ley n.º 1564 de Contratación Pública), de 15 de diciembre de 2015, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de contratación pública»), que transpone la Directiva 2014/24 al ordenamiento jurídico danés, contiene un título I, titulado «Disposiciones generales», que comprende los artículos 1 a 38 de dicha Ley.

- 26 El artículo 2 de la referida Ley, titulado «Principios generales», dispone en su apartado 1:
«En lo que respecta a los contratos públicos a que se refieren los títulos II a IV, el poder adjudicador respetará los principios de igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad.»
- 27 El artículo 24 de dicha Ley contiene, en particular, las siguientes definiciones:
«[...]»
- 24) “Contratos públicos”: los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.
[...]
- 30) “Acuerdo marco”: un acuerdo celebrado entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos en el que se establezcan los términos que han de regir los contratos adjudicados durante un período determinado, en particular, en lo que respecta a los precios y las cantidades previstas.»
- 28 El título II de la Ley de Contratación Pública, que se refiere a los «contratos públicos cuyo valor sea superior al umbral», está integrado por los artículos 39 a 185 de esta.
- 29 El artículo 56 de esta Ley dispone:
«En un procedimiento abierto, cualquier operador económico podrá presentar una oferta en respuesta a un anuncio de licitación. El anuncio de licitación contendrá la información prevista en el anexo V, parte C, de la Directiva [2014/24]. El poder adjudicador utilizará el formulario normalizado previsto en el artículo 128, apartado 3, de la presente Ley.»
- 30 A tenor del artículo 128 de la referida Ley:
«1. Los poderes adjudicadores utilizarán los anuncios de licitación para convocar la licitación para todos los procedimientos con excepción del procedimiento negociado sin convocatoria de licitación previa [...].
2. Los anuncios de licitación contendrán la información prevista en el anexo V, parte C, de la Directiva [2014/24].
3. El anuncio de licitación se redactará siguiendo los modelos de formularios normalizados elaborados por la Comisión Europea, se transmitirá por vía electrónica a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea y se publicará de conformidad con el anexo VIII de la Directiva [2014/24].
[...]]»

Ley de la Comisión de Recursos en materia de Contratación Pública

- 31 La Lov om Klagenævnet for Udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (Ley de la Comisión de Recursos en Materia de Contratación Pública, Decreto de codificación n.º 593), de 2 de junio de 2016 (en lo sucesivo, «Ley de la Comisión de Recursos en materia de Contratación Pública»), que aplica la Directiva 92/13, dispone, en su artículo 17, apartado 1, punto 1, lo siguiente:

«Un contrato comprendido en el ámbito de aplicación de los títulos II o III de la Ley de Contratación Pública o de la Directiva [2014/25] se declarará ineficaz si:

- 1) el poder adjudicador ha celebrado un contrato sin publicar previamente un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* vulnerando la Ley de Contratación Pública o la normativa de la Unión en materia de contratación pública, sin perjuicio, no obstante, de lo dispuesto en el artículo 4,

[...].».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 32 Mediante un anuncio de licitación de fecha de 30 de abril de 2019, las Regiones convocaron un procedimiento abierto de licitación en el sentido de la Directiva 2014/24 con vistas a la celebración de un acuerdo marco de una duración de cuatro años entre la Región de Jutlandia Septentrional y un operador económico único para la compra de equipos de alimentación por sonda destinados a pacientes a domicilio y a establecimientos.
- 33 El anuncio de licitación precisaba que la Región de Dinamarca Meridional solo participaría «por opción» y que los candidatos estaban obligados a presentar ofertas para «todos los lotes del contrato».
- 34 Por otra parte, dicho anuncio no contenía información alguna sobre el valor estimado del contrato del acuerdo marco para la Región de Jutlandia Septentrional o de la opción de la Región de Dinamarca Meridional, ni sobre el valor máximo de los acuerdos marco o la cantidad estimada o máxima de los productos cuya compra estaba prevista en los acuerdos marco.
- 35 En efecto, según se desprende del anexo 3 de dicho anuncio, las «estimaciones indicadas y [los] volúmenes de consumo previstos únicamente reflejan las previsiones del poder adjudicador relativas al consumo de los servicios a que se refiere el contrato objeto de la licitación. En consecuencia, el poder adjudicador no se compromete a adquirir una cantidad específica de servicios ni a realizar compras por un importe determinado en virtud del acuerdo marco. En otras palabras, el consumo real podrá ser superior o inferior al indicado por las estimaciones». El acuerdo marco no debía considerarse tampoco un acuerdo exclusivo, por lo que el poder adjudicador podía adquirir productos similares de otros proveedores siempre que se respetasen las normas que rigen la contratación pública.
- 36 Mediante resolución de 9 de agosto de 2019, las Regiones consideraron que la oferta de Nutricia era la más ventajosa y que procedía adjudicar el contrato a dicha sociedad. El 19 de agosto de 2019, Simonsen & Weel interpuso un recurso ante el Klagenævnet for Udbud (Comisión de Recursos en materia de Contratación Pública) solicitando la anulación de dicha resolución.

- 37 Dado que dicho órgano jurisdiccional declaró que el referido recurso carecía de efecto suspensivo, la Región de Jutlandia Septentrional celebró un acuerdo marco con el adjudicatario. Por su parte, la Región de Dinamarca Meridional no ha hecho uso de la opción de que dispone.
- 38 En apoyo de su recurso, Simonsen & Weel sostiene, en primer lugar, que, al no indicar, en el anuncio de licitación, la cantidad estimada o el valor estimado de los productos que debían suministrarse en virtud del acuerdo marco controvertido en el litigio principal, las Regiones infringieron, en particular, el artículo 49 de la Directiva 2014/24, los principios de igualdad de trato y de transparencia consagrados en el artículo 18, apartado 1, de dicha Directiva, y el punto 7 de la parte C del anexo V de esta.
- 39 En segundo lugar, aduce que las Regiones están obligadas a indicar la cantidad máxima de productos que pueden adquirirse en ejecución del acuerdo marco o el valor total máximo de este, puesto que de otro modo podrían fraccionar artificialmente dicho acuerdo marco a lo largo de toda su duración, vulnerando así la jurisprudencia que resulta de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*.
- 40 En cuanto al hecho de que no se hubiesen indicado la cantidad o el valor estimados, las Regiones objetan, en particular, que la obligación de indicar un ámbito o un valor determinado en el anuncio de licitación no se aplica en lo que respecta a los acuerdos marco. A su parecer, del propio tenor del artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2014/24 se desprende que las cantidades previstas estimadas pueden indicarse «en su caso», lo que implica que tal indicación sigue siendo facultativa para el poder adjudicador.
- 41 En cuanto al hecho de no haber indicado la cantidad máxima de productos que pueden adquirirse en virtud del acuerdo marco o el valor total máximo de este, las Regiones alegan que la solución de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato Antitrust y Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, se limita a aquellas situaciones en las que un poder adjudicador actúa por cuenta de otros poderes adjudicadores que no son partes directamente en el acuerdo marco, cosa que no sucedía en el caso de autos. Añaden que de dicha sentencia se desprende que los principios de transparencia y de igualdad de trato se respetan cuando el volumen global de las prestaciones se indica en el propio acuerdo marco o en otro documento de contratación.
- 42 Afirman asimismo que, en el caso de una licitación relativa a un acuerdo marco, resulta determinante la cuestión de si este se lleva a cabo por cuenta de otros poderes adjudicadores, lo cual se deriva igualmente, según las Regiones, de los considerandos 59 a 62 de la Directiva 2014/24. A su juicio, la exigencia de indicar un volumen máximo o un valor máximo, mencionada en el apartado 61 de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, no puede extenderse a supuestos que no sean comparables a aquel controvertido en ese asunto. Pues bien, en el caso de autos, las Regiones afirman haber convocado una licitación para un acuerdo marco no exclusivo y no sinalagmático, y no haber tenido conocimiento, en el momento de la licitación, del alcance de las necesidades de compra concretas o del nivel de precios para los «contratos individuales». Aducen que, en consecuencia, no pudieron efectuar una estimación fiable del valor del acuerdo marco.

- 43 Por consiguiente, el *Klagenævnet for Udbud* (Comisión de Recursos en Materia de Contratación Pública) se pregunta sobre la posibilidad de aplicar por analogía la solución de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), al litigio principal, habida cuenta de las circunstancias particulares del caso que dio lugar a dicha sentencia y del hecho de que la Directiva 2014/24 contiene, en lo que respecta al acuerdo marco, modificaciones —bien es cierto, de escasa importancia— respecto de la redacción de la Directiva 2004/18 aplicable en aquel asunto. Sus dudas se refieren, en particular, a la cuestión de si un límite máximo debería especificar tanto las cantidades máximas como los valores máximos de los productos que pueden comprarse en virtud del acuerdo marco y si ese máximo debería, en su caso, fijarse «desde el principio», a saber, en el anuncio de licitación —en el que, por lo tanto, sería idéntico al valor estimado— o en el pliego de condiciones, o si basta con que se fije por primera vez en el propio acuerdo marco, es decir, una vez haya finalizado el procedimiento de licitación. Por último, en el supuesto de que el poder adjudicador no haya mencionado correctamente ese límite máximo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, con arreglo al artículo 2 *quinquies* de la Directiva 92/13, el acuerdo marco celebrado sobre esta base ha de asimilarse a aquella situación en la que no se ha publicado un anuncio de licitación y debe, por tanto, considerarse ineficaz.
- 44 En estas circunstancias, el *Klagenævnet for Udbud* (Comisión de Recursos en materia de Contratación Pública) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) a) ¿Deben interpretarse los principios de igualdad de trato y de transparencia, establecidos en los artículos 18, apartado 1, y 49 de la Directiva [2014/24], en relación con los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de dicha Directiva, en el sentido de que el anuncio de licitación, en un supuesto como el controvertido en el litigio principal, debe incluir información sobre la cantidad estimada o el valor estimado de los suministros que se han de realizar en virtud del contrato marco objeto de la licitación?
- b) En caso de respuesta afirmativa, ¿deben interpretarse estas disposiciones en el sentido de que la información debe indicarse en lo que respecta al contrato marco, primero, como un conjunto o, segundo, en la medida en que se refiere a las expectativas del poder adjudicador originario que manifestó su intención de celebrar un acuerdo en el marco del procedimiento de licitación (en el presente asunto, la Región de Jutlandia Septentrional) o, tercero, en la medida en que se refiere a las expectativas del poder adjudicador originario que se limitó a declarar que su participación se refiere a una opción (en el presente asunto, la Región del Dinamarca Meridional)?
- 2) a) ¿Deben interpretarse los principios de igualdad de trato y de transparencia, establecidos en los artículos 18, apartado 1, y los artículos 33 y 49 de la Directiva [2014/24], en relación con los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de dicha Directiva, en el sentido de que el anuncio de licitación o el pliego de condiciones deben establecer una cantidad máxima o un valor máximo de los suministros que se han de realizar en virtud del contrato marco objeto de la licitación, de tal manera que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese contrato marco?
- b) En caso de respuesta afirmativa, ¿deben interpretarse estas disposiciones en el sentido de que dicho límite máximo debe indicarse en lo que respecta al contrato marco, primero, como un conjunto o, segundo, en la medida en que se refiere a las expectativas del poder adjudicador originario que manifestó su intención de celebrar un acuerdo en el marco del procedimiento de licitación (en el presente asunto, la Región de Jutlandia Septentrional) o,

tercero, en la medida en que se refiere a las expectativas del poder adjudicador originario que se limitó a declarar que su participación se refiere a una opción (en el presente asunto, la Región de Dinamarca Meridional)?

- 3) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, y en la medida en que una respuesta a la tercera cuestión prejudicial resulte necesaria, ¿debe interpretarse el artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva [92/13], en relación con los artículos 33 y 49 de la Directiva [2014/24], en relación con los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de la Directiva 2014/24, en el sentido de que la condición de que «la entidad contratante [haya] adjudicado un contrato sin publicar previamente un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea*» engloba un supuesto como el controvertido en el litigio principal, en el que el poder adjudicador publicó un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* relativo al contrato marco previsto, pero
- a) en el que el anuncio de licitación no cumple la obligación de indicar la cantidad estimada o el valor estimado de los suministros que se ha de realizar en virtud del contrato marco objeto de la licitación, si bien en el pliego de condiciones se indica una estimación de los mismos, y
 - b) en el que el poder adjudicador ha incumplido la obligación de indicar en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones una cantidad máxima o un valor máximo de los suministros que se han de realizar en virtud del contrato marco objeto de la convocatoria de licitación?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial, letra a), y segunda cuestión prejudicial, letra a)

- 45 Mediante su primera cuestión prejudicial, letra a), y su segunda cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 de la Directiva 2014/24 y los puntos 7, 8 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo marco.
- 46 Procede recordar que, a tenor del artículo 33, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24, un acuerdo marco es un acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuya finalidad es establecer los términos que han de regir los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas. El párrafo primero de dicho apartado prevé que los poderes adjudicadores podrán celebrar acuerdos marco, a condición de que apliquen los procedimientos previstos en dicha Directiva.
- 47 El artículo 49 de la Directiva 2014/24 establece que los anuncios de licitación se utilizarán como medio de convocatoria de licitación en relación con todos los procedimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 5, párrafo segundo, y el artículo 32 de dicha Directiva. Contendrán la información establecida en la parte C del anexo V de la referida Directiva y se publicarán de conformidad con el artículo 51 de esta.

- 48 De ello se sigue que el artículo 49 de la Directiva 2014/24 y, por tanto, la parte C del anexo V de esta se aplican a los acuerdos marco.
- 49 A este respecto, algunas disposiciones de la Directiva 2014/24, consideradas aisladamente, pueden dar a entender que el poder adjudicador dispone de un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de indicar, en el anuncio de licitación, un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco.
- 50 El punto 8 de la parte C del anexo V de la Directiva 2014/24 establece que, entre la información que debe figurar en los anuncios de licitación, el poder adjudicador deberá mencionar el orden de magnitud total estimado del contrato o los contratos y que, cuando el contrato esté dividido en lotes, esta información deberá facilitarse para cada lote. La referencia a un mero «orden de magnitud» más que a un valor definido con precisión sugiere que la evaluación que se solicita al poder adjudicador puede ser aproximada.
- 51 El punto 10 de esta parte C, relativo a la información sobre el calendario para la entrega de los suministros o las obras o para la prestación de los servicios y, en la medida de lo posible, duración del contrato, dispone, en su letra a), específicamente dedicada a los acuerdos marco, que el poder adjudicador deberá indicar, en la medida de lo posible, el valor o el orden de magnitud y la frecuencia de los contratos que se van a adjudicar. De ello se desprende que, con arreglo a dicha disposición, no siempre se exige que el poder adjudicador indique el valor o el orden de magnitud y la frecuencia de los contratos que se van a adjudicar.
- 52 Asimismo, el artículo 33, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24 dispone que el objeto de un acuerdo marco es establecer, «en su caso», las cantidades previstas. Al referirse a la locución adverbial «en su caso», esta disposición precisa, por lo que respecta específicamente a las cantidades de los productos que deben suministrarse, que estas deben establecerse, en la medida de lo posible, en un acuerdo marco. Del formulario normalizado que figura en el anexo II del Reglamento de Ejecución 2015/1986 resulta igualmente que el poder adjudicador no está obligado a cumplimentar la rúbrica II.1.5), titulada «Valor total estimado», valor que puede precisarse «en su caso», como resulta de la remisión realizada en esa rúbrica a la nota a pie de página n.º 2 de dicho formulario.
- 53 De cuanto antecede resulta que la mera interpretación literal de dichas disposiciones no es concluyente para determinar si un anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco.
- 54 Sin embargo, a la luz de los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24 y del sistema general de esta Directiva, no puede admitirse que el poder adjudicador se abstenga de indicar, en el anuncio de licitación, un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco.
- 55 En efecto, de otras disposiciones de la Directiva 2014/24 se desprende que el poder adjudicador debe determinar el contenido del acuerdo marco que pretende celebrar.
- 56 En primer lugar, el artículo 5 de dicha Directiva, relativo a los métodos de cálculo del valor estimado de la contratación, establece, en su apartado 5, que, en el caso de los acuerdos marco, el valor que se tendrá en cuenta será el valor máximo estimado, IVA excluido, del conjunto de contratos previstos durante todo el período de vigencia del acuerdo marco.

- 57 Pues bien, dado que el poder adjudicador ha de evaluar el valor máximo estimado, IVA excluido, del conjunto de contratos previstos durante todo el período de vigencia del acuerdo marco, puede comunicar dicho valor a los licitadores.
- 58 Además, el Tribunal de Justicia se basó, en particular, en el artículo 9, apartado 9, de la Directiva 2004/18, cuyos términos son idénticos a los del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2014/24, para considerar, en el apartado 60 de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, que, si bien solo está sujeto a una obligación de medios cuando se trata de precisar el valor y la frecuencia de cada uno de los contratos subsiguientes que se han de adjudicar, el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco debe imperativamente precisar, en lo que concierne al propio acuerdo marco, el volumen global, y por tanto, la cantidad o el valor máximos, en el que podrán inscribirse los contratos subsiguientes.
- 59 En segundo lugar, con arreglo al punto 7 de la parte C del anexo V de la Directiva 2014/24, el poder adjudicador deberá, en la información que debe figurar en los anuncios de licitación, describir la licitación e indicar, dentro de este concepto, la cantidad o el valor de los suministros cubiertos por el acuerdo marco considerado en su totalidad. En efecto, no puede cumplir esta obligación sin indicar, cuando menos, una cantidad o un valor máximos para dichos suministros.
- 60 Por otra parte, cuando un poder adjudicador debe rellenar el formulario que figura en el anexo II del Reglamento de Ejecución 2015/1986, debe incluir, en la rúbrica II.2.6) de dicho formulario, relativa al valor estimado, el valor total máximo para todo el período de vigencia de cada uno de los lotes.
- 61 Además, es preciso señalar que los principios fundamentales del Derecho de la Unión, como el de igualdad de trato y de transparencia, son aplicables cuando se concluye un acuerdo marco, según resulta del artículo 33, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2014/24. Pues bien, tanto los principios de igualdad de trato y no discriminación como el principio de transparencia que de ellos se deriva implican que todas las condiciones y la regulación del procedimiento de adjudicación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, en primer lugar, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, en segundo lugar, el poder adjudicador pueda comprobar efectivamente que las ofertas de los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034*, apartado 63).
- 62 En efecto, los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos interesados en celebrar el acuerdo marco, recogidos, en particular, en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, resultarían afectados si el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco no indicase el valor o la cantidad máximos sobre los que versa tal acuerdo (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034*, apartado 64).
- 63 A este respecto, la indicación por parte del poder adjudicador de la cantidad o el valor estimados y de una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco reviste una importancia considerable para un licitador, ya que este podrá apreciar, sobre la base de esta estimación, su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas de dicho acuerdo marco.

- 64 Por otra parte, si no se indicara el valor o la cantidad máximos estimados a que se refiere tal acuerdo o si dicha indicación no tuviera carácter jurídicamente vinculante, el poder adjudicador podría no respetar esa cantidad máxima. En consecuencia, podría exigirse la responsabilidad contractual del adjudicatario por falta de ejecución del acuerdo marco si este no lograra suministrar las cantidades solicitadas por el poder adjudicador, aun cuando estas fuesen superiores a la cantidad máxima indicada en el anuncio de licitación. Pues bien, tal situación sería contraria al principio de transparencia enunciado en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24.
- 65 Además, el principio de transparencia podría vulnerarse de forma duradera, ya que, según se desprende del artículo 33, apartado 1, párrafo tercero, de dicha Directiva, un acuerdo marco puede celebrarse por un período de hasta cuatro años, e incluso más en casos excepcionales debidamente justificados, en particular por el objeto del acuerdo marco. Además, tal y como dispone el considerando 62 de la referida Directiva, mientras que los contratos basados en un acuerdo marco se adjudican antes del final de la validez del propio acuerdo marco, no es necesario que la duración de los contratos individuales basados en un acuerdo marco coincida con la duración de dicho acuerdo marco, sino que puede ser más corto o largo, como proceda.
- 66 Por último, una interpretación extensiva de la obligación de definir el valor o la cantidad máximos estimados cubiertos por el acuerdo marco podría también, por una parte, privar de efecto útil a la norma establecida en el artículo 33, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24, según la cual los contratos basados en un acuerdo marco no podrán en ningún caso introducir modificaciones sustanciales en los términos establecidos en dicho acuerdo marco y, por otra parte, suponer una utilización abusiva o una utilización dirigida a impedir, restringir o falsear la competencia, tal como se contempla en el considerando 61 de dicha Directiva.
- 67 De ello se sigue que exigir del poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco que indique en este la cantidad o el valor máximos de las prestaciones que cubrirá dicho acuerdo plasma la prohibición de recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, apartado 69).
- 68 De las anteriores consideraciones se desprende que el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco únicamente puede comprometerse, en su propio nombre y por cuenta de los potenciales poderes adjudicadores que estén claramente designados en dicho acuerdo, hasta una determinada cantidad o un valor máximos y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo (véase, por analogía, la sentencia de 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust y Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, apartado 61).
- 69 No obstante, procede realizar dos precisiones complementarias.
- 70 Por una parte, se admiten, con arreglo al artículo 33, apartado 2, párrafo tercero, y al artículo 72 de la Directiva 2014/24, aquellas modificaciones del acuerdo marco que no tengan carácter sustancial, entendiéndose que, por principio, tal modificación reviste carácter consensual, de modo que se requiere el acuerdo del adjudicatario.

- 71 Por otra parte, la indicación de la cantidad máxima o del valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco puede figurar indistintamente en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, ya que, de conformidad con el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2014/24, los poderes adjudicadores han de ofrecer, en lo que concierne a un acuerdo marco, un acceso libre, directo, completo y gratuito por medios electrónicos a los pliegos de la contratación a partir de la fecha de publicación del anuncio, de conformidad con el artículo 51 de dicha Directiva.
- 72 Así pues, el cumplimiento de tales requisitos permite garantizar el respeto de los principios de transparencia y de igualdad de trato recogidos en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24.
- 73 En cambio, no se respetarían dichos principios si los operadores económicos que desearan acceder a dicho pliego de condiciones para evaluar la conveniencia de presentar una oferta estuvieran obligados a expresar previamente un interés ante el poder adjudicador.
- 74 En estas circunstancias, procede responder a la primera cuestión prejudicial, letra a), y a la segunda cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 49 de la Directiva 2014/24 y los puntos 7, 8 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo marco.

Primera cuestión prejudicial, letra b), y segunda cuestión prejudicial, letra b)

- 75 Mediante la primera cuestión prejudicial, letra b), y la segunda cuestión prejudicial, letra b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 de la Directiva 2014/24 y los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que la cantidad o el valor estimados de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco y la cantidad o el valor máximos de tales productos deben indicarse en el anuncio de licitación de manera global.
- 76 Dado que, como resulta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, letra a), y a la segunda cuestión prejudicial, letra a), el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados, y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco, los principios de transparencia y de igualdad de trato establecidos en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24 se oponen a que un poder adjudicador se limite a comunicar información parcial sobre el objeto y el alcance previsto desde el punto de vista cuantitativo o financiero de un acuerdo marco.
- 77 Esta indicación podría aparecer de manera global en el anuncio de licitación, ya que tal mención resulta suficiente para garantizar el respeto de los principios de transparencia y de igualdad de trato establecidos en el artículo 18, apartado 1, de dicha Directiva.
- 78 Sin embargo, nada se opone a que, para completar la información ofrecida a los licitadores y permitirles apreciar de la mejor forma posible la conveniencia de presentar una oferta, un poder adjudicador establezca exigencias adicionales y subdivida la cantidad estimada global o el valor

estimado global de los productos que deben suministrarse en virtud del acuerdo marco con el fin de precisar las necesidades del poder adjudicador originario que desea celebrar un acuerdo marco y las del poder o poderes adjudicadores originarios que hayan expresado su deseo de participar en dicho acuerdo marco de manera opcional.

- 79 Asimismo, un poder adjudicador puede presentar de forma separada, en el anuncio de licitación, la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco para cada uno de los poderes adjudicadores que tengan la intención de celebrar el acuerdo marco o que dispongan de una opción a tal efecto. Así podría suceder, en particular, cuando, habida cuenta de las condiciones de ejecución de los contratos públicos subsiguientes, se invite a los operadores económicos a presentar ofertas para todos los lotes o para todas las posiciones mencionadas en el anuncio de licitación o cuando los contratos subsiguientes deban ejecutarse en lugares alejados.
- 80 Procede, pues, responder a la primera cuestión prejudicial, letra b), y a la segunda cuestión prejudicial, letra b), que el artículo 49 de la Directiva 2014/24 y los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco de manera global y que dicho anuncio puede establecer aquellas exigencias adicionales que el poder adjudicador decida añadir.

Tercera cuestión prejudicial

- 81 Con carácter preliminar, procede recordar que el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente haya formulado una cuestión prejudicial refiriéndose únicamente a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los criterios de interpretación que puedan serle útiles para resolver el asunto del que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de datos aportados por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de su resolución de remisión, los puntos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, habida cuenta del objeto del litigio (véanse, en particular, las sentencias de 27 de octubre de 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, apartado 81; de 22 de marzo de 2012, Nilas y otros, C-248/11, EU:C:2012:166, apartado 31, y de 20 de diciembre de 2017, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani y Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, apartado 28).
- 82 En el caso de autos, la Directiva 92/13, que contiene una disposición cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente, se refiere a las normas relativas a los procedimientos de formalización de contratos por entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Pues bien, tales servicios no son objeto de controversia en el litigio principal, que versa sobre los recursos relativos a los procedimientos de adjudicación de contratos basados en la Directiva 2014/24 que se rigen por la Directiva 89/665, cuyo artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), está redactado en términos análogos a los de la disposición correspondiente de la Directiva 92/13.
- 83 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que resulta aplicable en el

supuesto de que se haya publicado un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, aun cuando, por una parte, la cantidad estimada o el valor estimado de los productos que deben suministrarse en virtud del acuerdo marco previsto no se desprenda de dicho anuncio de licitación, sino del pliego de condiciones, y, por otra parte, ni dicho anuncio de licitación ni ese pliego de condiciones mencionen una cantidad máxima o un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de ese acuerdo marco.

- 84 El artículo 2 *quinquies*, apartado 1, de la Directiva 89/665 establece que el hecho de no haber publicado previamente un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, siendo esta publicación obligatoria de conformidad con la Directiva 2014/24/UE, priva de efectos al contrato de que se trate o, como en el caso de autos, al acuerdo marco de que se trate.
- 85 Este artículo 2 *quinquies* fue incluido en la versión inicial de la Directiva 89/665 por la Directiva 2007/66. El legislador de la Unión explicitó las modificaciones introducidas al indicar, en el considerando 13 de la Directiva 2007/66, que, con el fin de luchar contra la adjudicación directa ilegal, práctica que el Tribunal de Justicia ha calificado, en su sentencia de 11 de enero de 2005, Stadt Halle y RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, apartados 36 y 37), como la infracción más importante del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos por parte de un poder adjudicador o entidad contratante, debía preverse una sanción efectiva, proporcionada y disuasoria y considerar, por ello, que todo contrato derivado de una adjudicación directa ilegal debe considerarse en principio sin efectos. En el considerando 14 de dicha Directiva, precisó que la falta de efectos es la manera más eficaz de restaurar la competencia y de crear nuevas oportunidades empresariales para aquellos operadores económicos a los que se haya privado ilegalmente de sus oportunidades de competir y que las adjudicaciones directas, en el sentido de dicha Directiva, debían incluir todas las adjudicaciones de contratos sin publicación previa de un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en el sentido de la Directiva 2004/18.
- 86 Así pues, del artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665, interpretado a la luz de los considerandos 13 y 14 de la Directiva 2007/66, resulta que, al adoptar la Directiva 2007/66, el legislador de la Unión quiso introducir en el Derecho aplicable una sanción severa cuya aplicación debería, no obstante, limitarse a los supuestos más graves de infracción del Derecho de la Unión en materia de contratación pública, a saber, aquellos en los que se adjudica directamente un contrato público sin que se haya publicado con carácter previo ningún anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 87 De ello se deduce que sería desproporcionado extender la aplicación de esta disposición a una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que las Regiones publicaron un anuncio de licitación y dieron acceso al pliego de condiciones sin mencionar, en dicho anuncio o en ese pliego de condiciones, la cantidad estimada o el valor estimado, ni la cantidad máxima o el valor máximo de los productos que debían suministrarse en virtud de dicho acuerdo marco.
- 88 En tal situación, la infracción del artículo 49 de la Directiva 2014/24, leído en relación con los puntos 7, 8, y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, no alcanza el grado de gravedad requerido para aplicar la sanción prevista en el artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665.

- 89 En efecto, el incumplimiento por parte del poder adjudicador de su obligación de mencionar el ámbito de un acuerdo marco es, en tal caso, suficientemente perceptible como para poder ser detectado por un operador económico que pretendiese presentar una oferta y que debía, por ello, considerarse informado.
- 90 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que no resulta aplicable en el supuesto de que se haya publicado un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, aun cuando, por una parte, la cantidad estimada o el valor estimado de los productos que deben suministrarse en virtud del acuerdo marco previsto no se desprenda de dicho anuncio de licitación, sino del pliego de condiciones, y, por otra parte, ni dicho anuncio de licitación ni ese pliego de condiciones mencionen una cantidad máxima o un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de ese acuerdo marco.

Costas

- 91 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

- 1) El artículo 49 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y los puntos 7, 8 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo marco.
- 2) El artículo 49 de la Directiva 2014/24 y los puntos 7 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco de manera global y que dicho anuncio puede establecer aquellas exigencias adicionales que el poder adjudicador decida añadir.
- 3) El artículo 2 *quinquies*, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, debe interpretarse en el sentido de que no resulta aplicable en el supuesto de que se haya publicado un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, aun cuando, por una parte, la cantidad estimada o el valor

estimado de los productos que deben suministrarse en virtud del acuerdo marco previsto no se desprenda de dicho anuncio de licitación, sino del pliego de condiciones, y, por otra parte, ni dicho anuncio de licitación ni ese pliego de condiciones mencionen una cantidad máxima o un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de ese acuerdo marco.

Firmas