

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 3 de octubre de 2018⁽¹⁾

Asunto C-216/17

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust,
Coopservice Soc. coop. arl
contra
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica — Sebino
(ASST),
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (ASST),
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST),
con intervención de:
Markas Srl,
ATI — Zanetti Arturo & C. Srl e in proprio,
Regione Lombardia**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato
(Consejo de Estado, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos de obras, de
suministro y de servicios — Directiva 2004/18/CE — Acuerdos
marco — Cláusula de extensión»

1. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) envía de nuevo al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2004/18/CE. ⁽²⁾ En esta ocasión, sus dudas versan sobre si un organismo público sanitario, que actúa como poder adjudicador, pudo atribuir de modo directo, en el año 2015, un contrato para la prestación de ciertos servicios a la sociedad adjudicataria con la que previamente (año 2011) otro organismo público análogo había suscrito un acuerdo

similar, calificado por el tribunal de reenvío como acuerdo marco, en el sentido de aquella Directiva.

2. La jurisdicción remitente quiere saber, además, en este mismo contexto, si en el acuerdo marco es inexcusable consignar la cantidad de prestaciones que los poderes adjudicadores podrán solicitar al celebrar los contratos posteriores y si, de serlo, esa información puede facilitarse por referencia al criterio de sus «necesidades ordinarias».

I. Marco normativo

A. *Derecho de la Unión. Directiva 2004/18*

3. A tenor de los considerandos undécimo, décimo quinto y trigésimo sexto:

«(11) Procede establecer una definición comunitaria de los acuerdos marco así como normas específicas aplicables a los acuerdos marco adjudicados en relación con los contratos sometidos a la presente Directiva. Con arreglo a dichas normas, cuando un poder adjudicador celebre, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, un acuerdo marco relativo, en particular, a la publicidad, los plazos y las condiciones para la presentación de ofertas, podrá suscribir contratos basados en dicho acuerdo marco durante la vigencia del mismo bien aplicando las condiciones establecidas en el acuerdo marco, bien, si no se han fijado todas las condiciones por anticipado en dicho acuerdo marco, volviendo a convocar una licitación entre las partes en el acuerdo marco sobre las condiciones no fijadas. La nueva licitación debe cumplir determinadas normas destinadas a garantizar la necesaria flexibilidad y el respeto de los principios generales, incluido el principio de igualdad de trato. Por estos mismos motivos, debe limitarse la duración máxima de los acuerdos marco que no podrá ser superior a cuatro años, salvo en casos debidamente justificados por los poderes adjudicadores.

[...]

(15) Se han desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco destinados a otros poderes adjudicadores. Estas técnicas contribuyen, debido a la importancia de las cantidades adquiridas, a ampliar la competencia y racionalizar el sistema público de pedidos. Por consiguiente,

conviene establecer una definición comunitaria de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores. Deben igualmente definirse las condiciones en las que, dentro del respeto de los principios de no discriminación e igualdad de trato, puede considerarse que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado la presente Directiva.

[...]

(36) El desarrollo de una competencia efectiva en el ámbito de los contratos públicos necesita una publicidad comunitaria de los anuncios de licitación establecidos por los poderes adjudicadores de los Estados miembros. La información contenida en dichos anuncios debe permitir que los operadores económicos de la Comunidad evalúen si les interesan los contratos propuestos. A tal fin, conviene proporcionarles una información suficiente del objeto del contrato y las condiciones del mismo. [...]»

4. Según el artículo 1, apartado 5:

«Un “acuerdo marco” es un acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuyo objeto consiste en establecer las condiciones que rijan los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas.»

5. El artículo 2 recoge:

«Los poderes adjudicadores darán a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrarán con transparencia.»

6. El artículo 9 prescribe:

«1. El cálculo del valor estimado de un contrato público deberá basarse en el importe total, sin incluir el IVA, pagadero según las estimaciones del poder adjudicador. En este cálculo se tendrá en cuenta el importe total estimado, incluida cualquier forma de opción eventual, y las eventuales prórrogas del contrato.»

[...]

3. No podrá fraccionarse ningún proyecto de obra ni ningún proyecto de compra tendente a obtener una determinada cantidad de suministros y/o de servicios con vistas a sustraerlo a la aplicación de la presente Directiva.

[...]

7. En el caso de contratos públicos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato:

- a) bien el valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial;
- b) bien el valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses.

La elección del método para calcular el valor estimado de un contrato público no podrá efectuarse con la intención de sustraer este a la aplicación de la presente Directiva.

[...]

9. Para los acuerdos marco y para los sistemas dinámicos de adquisición el valor que se tendrá en cuenta es el valor máximo estimado excluido el IVA del conjunto de contratos contemplados durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.»

7. El artículo 32 dispone:

«1. Los Estados miembros podrán prever la posibilidad de que los poderes adjudicadores celebren acuerdos marco.

2. Para la celebración de un acuerdo marco, los poderes adjudicadores seguirán las normas de procedimiento previstas en la presente Directiva en todas las fases hasta la adjudicación de los contratos basados en este acuerdo marco. La elección de las partes del acuerdo marco se llevará a cabo mediante la aplicación de los criterios de adjudicación establecidos de conformidad con el artículo 53.

Los contratos basados en un acuerdo marco se adjudicarán según los procedimientos previstos en los apartados 3 y 4. Estos procedimientos solo serán aplicables entre poderes adjudicadores y operadores económicos que sean originariamente partes en el acuerdo marco.

En la adjudicación de contratos basados en el acuerdo marco, las partes no podrán en ningún caso introducir modificaciones sustanciales en los términos establecidos en el acuerdo marco, en particular en el caso mencionado en el apartado 3.

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

Los poderes adjudicadores no podrán recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

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.

En la adjudicación de estos contratos, los poderes adjudicadores podrán consultar por escrito al operador que sea parte del acuerdo marco, pidiéndole, si fuere necesario, que complete su oferta.

4. Cuando se celebre un acuerdo marco con varios operadores económicos, el número de éstos deberá ser de tres por lo menos, siempre que haya un número suficiente de operadores económicos que respondan a los criterios de selección o de ofertas admisibles que respondan a los criterios de adjudicación.

La adjudicación de contratos basados en acuerdos marco celebrados con varios operadores económicos podrá realizarse:

- o bien mediante la aplicación de los términos establecidos en el acuerdo marco, sin convocar a las partes a una nueva licitación;
- o bien, cuando no todos los términos estén establecidos en el acuerdo marco, una vez convocadas las partes a nueva licitación tomando como base los mismos términos, precisándolos si fuera necesario, y, si ha lugar, otros indicados en el pliego de condiciones del acuerdo marco, con arreglo al procedimiento siguiente:
 - a) por cada contrato que haya que adjudicar, los poderes adjudicadores consultarán por escrito a todos los operadores económicos que sean capaces de realizar el objeto del contrato;
 - b) los poderes adjudicadores fijarán un plazo suficiente para presentar las ofertas relativas a cada contrato específico

teniendo en cuenta factores como la complejidad del objeto del contrato y el tiempo necesario para el envío de la oferta;

- c) las ofertas se presentarán por escrito y su contenido deberá seguir siendo confidencial hasta que expire el plazo previsto para responder a la convocatoria;
- d) los poderes adjudicadores adjudicarán cada contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta, basándose en los criterios de adjudicación detallados en el pliego de condiciones del acuerdo marco.»

8. El artículo 35 señala:

«[...]

2. Los poderes adjudicadores que deseen adjudicar un contrato público o un acuerdo marco mediante procedimiento abierto, restringido o, en las condiciones previstas en el artículo 30, negociado con publicación de un anuncio de licitación, o, en las condiciones previstas en el artículo 29, un diálogo competitivo, darán a conocer su intención por medio de un anuncio de licitación.

[...]

4. Los poderes adjudicadores que hayan adjudicado un contrato público o celebrado un acuerdo marco enviarán un anuncio sobre los resultados del procedimiento de adjudicación en un plazo máximo de 48 días a partir de la adjudicación del contrato o de la celebración del acuerdo marco.

En el caso de acuerdos marco celebrados con arreglo al artículo 32, los poderes adjudicadores quedarán exentos de la obligación de enviar un anuncio con los resultados de la adjudicación de cada contrato basado en el acuerdo marco.

[...]»

9. A tenor del artículo 36, apartado 1:

«Los anuncios contendrán la información mencionada en el anexo VII A y, en su caso, cualquier otra información que el poder adjudicador estime útil, según el formato de los formularios normalizados adoptados por la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 77.»

10. En el anexo VII A se regula la «Información que debe figurar en los anuncios de contratos públicos», en estos términos:

«[...]

Anuncio de licitación

[...]

3. [...]

c) Si procede, indicar si se trata de un acuerdo marco.

[...]

6. [...]

c) Contratos públicos de servicios.

- categoría del servicio y descripción. Número(s) de referencia a la nomenclatura. Cantidad de los servicios solicitados. Indicar, concretamente, las opciones para compras complementarias y, si se conoce, el calendario previsto para ejercer dichas opciones, así como el número de prórrogas posibles. En el caso de contratos renovables dentro de un determinado periodo, fecha aproximada de los posteriores contratos públicos para los servicios solicitados.

Cuando se trate de acuerdos marco, indicar también la duración prevista del acuerdo marco, una estimación del valor total de los servicios solicitados para toda la duración del acuerdo marco y, en la medida de lo posible, el valor y la frecuencia de los contratos que esté previsto adjudicar.

[...]

18. Para los acuerdos marco: número o, en su caso, número máximo previsto de operadores económicos que participarán en el acuerdo marco; su duración prevista, indicando, si procede, los motivos que justifiquen una duración del acuerdo marco superior a cuatro años.

[...]»

B. Derecho nacional

11. El Decreto Legislativo n.º 163, de 12 de abril de 2006, (3) vigente en el momento de los hechos, incorporó al derecho italiano la Directiva

2004/18. Su artículo 3, apartado 13, define el «acuerdo marco» en los mismos términos que el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18.

12. El artículo 59 de dicho Decreto Legislativo reproduce el artículo 32 de la Directiva 2004/18, con la salvedad de que no establece que la duración de un acuerdo marco no podrá superar los cuatro años, salvo en casos excepcionales. Tampoco prohíbe expresamente que los poderes adjudicadores recurran a los acuerdos marco de modo abusivo o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

13. El artículo 1, apartado 449, última parte, de la Ley n.º 296, de 27 de diciembre de 2006, (4) impone a los organismos del Servizio Sanitario Nazionale (Servicio Nacional de Salud; en lo sucesivo, «SSN») la obligación de realizar sus adquisiciones a través de centrales de compras.

14. El artículo 1, apartado 12, del Decreto-ley n.º 95, de 6 de julio de 2012, (5) permite, sin necesidad de iniciar una nueva licitación y por economía, una modificación posterior que mejore las condiciones contractuales establecidas en la licitación inicial.

15. El artículo 15, apartado 13, letra b), del Decreto-ley n.º 95 de 2012 contempla la rescisión de un contrato de suministro o de prestación de servicios que haya devenido excesivamente oneroso y la celebración, sin necesidad de una nueva licitación, de un nuevo contrato cuyas condiciones se ajusten a las contenidas en el contrato vigente celebrado con otras empresas.

II. Hechos

16. Las aziende socio sanitarie territoriali (empresas socio-sanitarias territoriales; en lo sucesivo, «ASST») son organismos públicos regionales que garantizan la asistencia a los ciudadanos en el marco del SSN. No se discute su cualidad de poderes adjudicadores en el sentido de la Directiva 2004/18.

17. Por razones de equilibrio presupuestario y como medida de contención de los costes, el legislador italiano impuso a los organismos del SSN, salvo contadas excepciones, la obligación de adquirir de forma asociada los bienes y servicios, a través de centrales de compras.

18. En ese contexto, mediante el decreto n.º 828, de 4 de noviembre de 2011, la ASST di Desenzano del Garda —a la que sucedió posteriormente la ASST del Garda— adjudicó, tras un procedimiento restringido, a una unión temporal de empresas compuesta por Markas Srl

y Zanetti Arturo & C. Srl, un contrato de servicios de saneamiento medioambiental, recogida y eliminación de residuos. (6) La vigencia del contrato era de 108 meses, a partir del 1 de diciembre de 2011.

19. En el pliego de condiciones de ese contrato, la ASST di Desenzano del Garda introdujo una cláusula, titulada «Extensión del contrato», (7) en cuya virtud se admitía la posibilidad de «adhesión sucesiva» de determinadas ASST que previamente habían suscrito un convenio (8) para proveer al suministro agregado de bienes y servicios.

20. En esa cláusula, recogida en el punto 2.5 de las condiciones particulares (anexo 3), aparecían estas precisiones:

- «A quienes se considere adjudicatarios se les podrá exigir que extiendan el contrato a una o varias de las empresas» mencionadas al final de la propia cláusula.
- La duración de esa extensión será igual a la duración restante del período contractual de la licitación originaria.
- Cada una de las ASST podrá proceder a una sola adhesión durante el período contractual «en las mismas condiciones de la adjudicación en cuestión».
- El adjudicatario, sin embargo, no tiene la obligación de aceptar la solicitud de extensión. Si la acepta, surgirá una «relación contractual autónoma», distinta de la que constituye el objeto de la adjudicación originaria.

21. En el contrato se enumeraban nominalmente dieciocho «aziende ospedaliere/sanitarie» (empresas hospitalarias y sanitarias) que podrían acogerse a la cláusula de extensión. Entre ellas figuraba la Azienda Sanitaria Locale della Valcamonica — Sebino [ahora denominada Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST)], que es la parte recurrida en el litigio de origen.

22. Por resolución n.º 1158, de 30 de diciembre de 2015, la ASST della Vallcamonica ejerció la facultad de adhesión prevista en la cláusula descrita, para el período comprendido entre el 1 de febrero de 2016 y el 15 de febrero de 2021. Celebró, en consecuencia, para ese período, un contrato de servicios de saneamiento con Markas, sin proceder a una licitación adicional a la ya efectuada originariamente por la ASST di Desenzano del Garda.

23. Dicha resolución fue objeto de dos recursos ante el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal administrativo

regional de Lombardía, Italia), interpuestos por el gestor que hasta entonces proveía el servicio, Coopservice Soc. coop. arl (en lo sucesivo, «Coopservice»), y por la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado — Antitrust; en lo sucesivo, «AGCM»), respectivamente.

24. Desestimadas ambas impugnaciones por el tribunal de instancia, los demandantes recurrieron en apelación ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), que eleva la cuestión prejudicial.

III. Cuestión planteada

25. Las preguntas del órgano judicial de remisión son las siguientes:

«1) ¿Pueden interpretarse los artículos [1], ^[9] apartado 5, y 32 de la Directiva 2004/18 [...] y el artículo 33 de la Directiva 2014/24/UE ^[10] en el sentido de que permiten la celebración de un acuerdo marco en el que:

- un poder adjudicador actúa en nombre propio y de otros poderes adjudicadores indicados específicamente, los cuales, no obstante, no intervienen directamente en la firma del acuerdo marco;
- no se determina la cantidad de prestaciones que podrán solicitar los poderes adjudicadores no firmantes cuando celebren los acuerdos posteriores previstos en el propio acuerdo marco?

2) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1:

¿Pueden interpretarse los artículos [1], ^[11] apartado 5, y 32 de la Directiva 2004/18 [...] y el artículo 33 de la Directiva 2014/24 [...] en el sentido de que permiten la celebración de un acuerdo marco en el que:

- un poder adjudicador actúa en nombre propio y de otros poderes adjudicadores indicados específicamente, los cuales, no obstante, no intervienen directamente en la firma del acuerdo marco;
- la cantidad de las prestaciones que podrán solicitar los poderes adjudicadores no firmantes cuando celebren los acuerdos posteriores previstos en el propio acuerdo marco se

determina mediante la referencia a sus necesidades ordinarias?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y síntesis de las alegaciones de las partes

26. La cuestión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 24 de abril de 2017. Han depositado observaciones escritas Coopservice, Markas, los Gobiernos austriaco, checo, finlandés e italiano, además de la Comisión.

27. En la vista pública celebrada el 12 de julio de 2018 han comparecido Markas, el Gobierno italiano y la Comisión.

28. Coopservice hace notar, con carácter previo, que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) habría anulado la cláusula de ampliación litigiosa con ocasión de un recurso planteado en el contexto de otra adjudicación realizada a su amparo (por la ASST Carlo Poma).

29. Según Coopservice, la cuestión prejudicial es inadmisibile porque: a) el pretendido acuerdo marco supera, sin justificación, el plazo de cuatro años recogido en el artículo 32 de la Directiva 2004/18; b) la cláusula litigiosa ya habría sido anulada por el tribunal de remisión; y c) no se dan las otras condiciones legales que permitirían calificar como acuerdo marco un procedimiento de adjudicación como el debatido en el proceso *a quo*.

30. Con carácter subsidiario, Coopservice propone una respuesta negativa para las dos preguntas formuladas, puesto que, a su juicio, no solo no se establece la cantidad de prestaciones, sino que tampoco se cumplen las condiciones para apreciar la existencia de un acuerdo marco.

31. Markas pone en duda la pertinencia de la primera pregunta, alegando que sería inexacto asegurar que las ASST adheridas a la cláusula de extensión no habrían participado en la fase de formación del acuerdo marco. Este último sería el resultado de una acción concertada desde el origen.

32. En cualquier caso, para Markas, la primera pregunta merece una respuesta afirmativa. La licitación con cláusula de extensión es una forma de contrato mediante reagrupamiento posterior, que presenta muchas similitudes con la central de compra. Ambos casos son procedimientos extendidos en el tiempo, con una fase de selección del contratante hecha por una sola entidad adjudicadora que actúa como poder adjudicador (potencialmente) más amplio y una fase posterior de

adhesión, abierta a otras entidades. La única diferencia, irrelevante para Markas, es que la central de compra solo se comporta como tal, sin utilizar ella misma los servicios que adquiere a través del acuerdo marco.

33. En relación con la segunda pregunta, Markas considera no obligatoria la determinación previa de cantidades exactas, que podrán variar en función de las necesidades concretas de las entidades. En este asunto, bastaría con que la ASST del Garda hubiera indicado el valor del contrato destinado a cubrir sus propias necesidades, sin tener que incluir también el de posibles adhesiones posteriores.

34. El Gobierno italiano, que rechaza estar ante un acuerdo marco en el sentido del artículo 32 de la Directiva 2004/18, aboga por la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial. Con carácter subsidiario, sostiene que la primera pregunta merecería una respuesta negativa, ya que no es compatible con la figura del acuerdo marco la ausencia de los elementos que permitan delimitar el objeto de las ulteriores prestaciones (es decir, de las prestaciones que podrían interesarse mediante la conclusión de posteriores contratos de ejecución).

35. También la segunda pregunta merecería, según el Gobierno italiano, una respuesta negativa. A su juicio, que coincide con el de los Gobiernos austriaco y checo, la referencia general a las «necesidades» de los poderes adjudicadores sería insuficiente, habida cuenta del carácter indeterminado del término y por tratarse de un concepto evolutivo, vinculado al contexto temporal de referencia.

36. El Gobierno austriaco propone examinar conjuntamente las dos preguntas. A su parecer, no se cumplen las condiciones recogidas en las Directiva 2004/18 y 2014/24 para que pueda hablarse de un acuerdo marco. Incluso si se admitiera que este existe, en el sentido del derecho de la Unión, la manera de obrar en este caso sería, pese a todo, ilícita.

37. La ilicitud deriva de que, por un lado, las partes no han sido identificadas desde el principio, según exigen ambas Directivas. En la medida en que el licitador puede rechazar la adhesión de otros poderes adjudicadores, no habría una relación contractual sinalagmática con todas las entidades beneficiarias de la cláusula de ampliación. Por otro lado, el método seguido por la ASST del Garda y por las ASST que se han valido de dicha cláusula vaciaría de sustancia las disposiciones relativas al cálculo del valor estimado de los contratos y de los acuerdos marco.

38. El Gobierno checo sostiene que el derecho de la Unión se opone a un acuerdo marco del que no son parte, desde el principio, los poderes

adjudicadores que pueden beneficiarse de él en virtud de una cláusula de extensión como la de autos. Además, sería indispensable que, al menos en sus grandes líneas, el contenido de la prestación se establezca ya en el procedimiento que haya conducido a la conclusión del acuerdo marco. Solo así se facilita que los licitadores potenciales puedan apreciar si el contrato les interesa y es posible fijar el valor estimado del contrato, que depende del valor máximo estimado del conjunto de los contratos contemplados a lo largo de la duración total del acuerdo marco.

39. El Gobierno finlandés asegura, respecto a la primera pregunta, que la Directiva 2004/18 autoriza un acuerdo marco en virtud del que un poder adjudicador: a) actúa en su propio nombre y por cuenta de otros poderes adjudicadores mencionados específicamente, pero que no son directamente parte en ese acuerdo marco; y b) el volumen de prestaciones que podrá interesarse por los poderes adjudicadores no firmantes cuando celebren los contratos sucesivos previstos por el acuerdo marco no esté determinado. Se requiere, no obstante, que la duración de este último, en su conjunto, se haya especificado conforme a lo demandado por la Directiva y que los distintos contratos sucesivos no superen ese montante en su globalidad.

40. En cuanto a la segunda pregunta, el Gobierno finlandés alega que en muchos casos puede establecerse, para los suministros y los servicios, un volumen determinado en relación a las necesidades ordinarias de los poderes adjudicadores. Bastaría que el poder adjudicador tomara como referencia el volumen de compras de los años precedentes, corregido, en su caso, por una estimación de su posible evolución. Dicha información debería aparecer en el expediente de la licitación, pues, en otro caso, se favorecería a los antiguos contratantes. De no ser así, considera el Gobierno finlandés que la pregunta habría de responderse en sentido negativo.

41. La Comisión, después de destacar que la Directiva 2014/24 es inaplicable *ratione temporis*, hace notar también que el acuerdo marco litigioso supera el plazo de cuatro años marcado en la Directiva 2004/18. Como las preguntas formuladas por el tribunal de reenvío no versan sobre ese extremo y no es posible conocer si ha sido abordado en el procedimiento principal, la Comisión no propone formalmente la inadmisión de la cuestión prejudicial.

42. En cuanto al fondo, expone la Comisión que el artículo 32, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18 no exigiría que los poderes adjudicadores que sean «originariamente» parte en el acuerdo marco lo hayan firmado. Es suficiente que aparezcan como beneficiarios potenciales de él desde la fecha de su celebración, bastando una mención

explícita en los documentos de la licitación o en el pliego de condiciones.

43. Por lo que hace al volumen de las prestaciones, entiende la Comisión que la locución «en su caso» (artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18) no supone que se trate de una indicación facultativa. Con ella querría expresarse que, para ciertos contratos posteriores, podría ser imposible señalar las cantidades previstas, como sucedería en un suministro de piezas de recambio para vehículos afectos al servicio de transporte municipal. No ocurre así en servicios como el de este asunto litigioso, en el que el volumen total de la prestación debería mencionarse expresamente en el acuerdo marco o en el pliego de condiciones, aun cuando no fuera posible mostrar el valor concreto de cada uno de los contratos subsiguientes. Así, las «necesidades ordinarias» podrían ser un parámetro aceptable, siempre que se definan de manera suficientemente clara, precisa y transparente.

V. Análisis

A. Consideración preliminar: la Directiva pertinente para la cuestión prejudicial

44. Si bien las preguntas planteadas aluden tanto a la Directiva 2004/18 como a la Directiva 2014/24, coincido con la Comisión en que no procede facilitar la interpretación de la Directiva 2014/24, a causa de su inaplicabilidad *ratione temporis*, y sí, únicamente, de la Directiva 2004/18.

45. En efecto, según los datos del auto de reenvío, tanto la adjudicación originaria del contrato (decreto de 4 de noviembre de 2011) como la adhesión a él (decreto de 30 de diciembre de 2015) tuvieron lugar antes de que se hubiera agotado el plazo de transposición de la Directiva 2014/24, es decir, antes del 18 de abril de 2016.

B. Sobre la admisibilidad de la cuestión prejudicial

46. Entre los motivos que Coopservice aduce para defender que la cuestión prejudicial no es admisible figura que el contrato inicial supera el plazo de cuatro años establecido en el artículo 32, apartado 2, párrafo cuarto, de la Directiva 2004/18, [\(12\)](#) lo que lo descalificaría como «acuerdo marco» en el sentido de dicha Directiva. La Comisión, sin llegar a proponer formalmente la inadmisión de la cuestión prejudicial, llama también la atención sobre esa circunstancia.

47. Requerido por el Tribunal de Justicia para que expusiera las razones por las que, pese a haberse concluido por un período de nueve años, aquel contrato podría calificarse de acuerdo marco, en el sentido del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) esgrime que las partes interesadas no han invocado su duración como posible causa de anulación. En virtud del principio dispositivo que está en la base de su jurisdicción, el tribunal *a quo* afirma que ni siquiera podría apreciarla de oficio, pues no sería una irregularidad lo suficientemente grave como para determinar la nulidad del acuerdo. (13) Que el artículo 32 de la Directiva 2004/18 admita excepcionalmente una duración superior a cuatro años revela, para el tribunal de remisión, que la inobservancia de ese plazo no constituye un vicio invalidante. (14)

48. En todo caso, el órgano judicial de reenvío sostiene que, «teniendo en cuenta su objeto, que es garantizar el buen funcionamiento de varios hospitales, el acuerdo litigioso podría ampararse en aquella excepción». (15)

49. Es jurisprudencia reiterada que el Tribunal de Justicia solo puede dejar de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha pedido carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de derecho imprescindibles para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. (16)

50. En verdad, tanto la objeción de Coopservice en relación con la duración del contrato inicial, como la referida al incumplimiento de otras condiciones necesarias para calificarlo de «acuerdo marco» —suscitada, también, por los Gobiernos austriaco e italiano— censuran el acierto del tribunal de reenvío al realizar esa calificación.

51. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado) no ha trasladado al Tribunal de Justicia ningún interrogante sobre la naturaleza jurídica del contrato adjudicado en el año 2011. Es más, dando por sentado que constituye un acuerdo marco en el sentido del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18, sus dudas incumben exclusivamente a la posibilidad de que, con arreglo a esa Directiva, pueda celebrarse en las condiciones en las que lo ha sido (a saber, sin la firma de todos los poderes adjudicadores y sin la determinación precisa de la cantidad de prestaciones que, ulteriormente, pueden solicitar los no firmantes).

52. Entiendo, con la Comisión, que la respuesta prejudicial debe ceñirse a esas dos concretas preguntas y que corresponde al tribunal de remisión, en tanto que juez de los hechos e intérprete primero del derecho aplicable, apreciar, a la luz de las particularidades del caso, la necesidad de una decisión prejudicial y la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. (17)

53. En este asunto, esas cuestiones adoptan como premisa que hubo, en principio, un acuerdo marco en el sentido de la Directiva 2004/18. Así lo interpreta inequívocamente, en vista de las circunstancias del litigio, el órgano jurisdiccional de reenvío.

54. Ha de advertirse, no obstante, que esa premisa se podría desvirtuar en el curso del proceso *a quo* si, tras el oportuno debate promovido por las partes o por obra de una reconsideración *ex officio* de su primera apreciación, (18) el tribunal de reenvío concluyera que el acuerdo en cuestión origina problemas de acomodación a la Directiva 2004/18 distintos de los que le han llevado a iniciar el presente procedimiento prejudicial.

55. La tercera de las objeciones de admisibilidad alegada por Coopservice (el tribunal de reenvío ya habría anulado, en otro proceso, la cláusula que permite la adhesión) tampoco puede ser acogida. Solo el órgano judicial *a quo* puede sopesar si esa anulación se ha producido, y, en su caso, qué incidencia tendría en el proceso en cuyo curso ha optado por plantear esta cuestión prejudicial.

C. Sobre el fondo

56. Las dos preguntas del Consiglio di Stato (Consejo de Estado) asumen, como punto de partida, la existencia de un «acuerdo marco en el que un poder adjudicador actúa por sí mismo y por otros poderes adjudicadores indicados específicamente, los cuales, no obstante, no intervienen directamente en la firma del acuerdo marco».

57. No extendiéndose las dudas del tribunal *a quo* a esta cuestión, me abstendré de exponer mis reservas sobre si, verdaderamente, la fórmula que se empleó en el contrato de noviembre de 2011 responde a los perfiles del acuerdo marco, en el sentido de la Directiva 2004/18.

58. Debo, de todas formas, subrayar que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), de persistir en su calificación, habrá de dilucidar si ese acuerdo marco, por sus rasgos singulares, entraña que «la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada» (artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2004/18). (19)

59. El presupuesto es, pues, que hubo un acuerdo marco originario del que serían «parte» activa poderes adjudicadores que, aun mencionados en él, no han intervenido de manera directa en su firma. Esta circunstancia provoca el problema de si el artículo 1, apartado 5, y el artículo 32 de la Directiva 2004/18 consienten la celebración de un acuerdo marco sin la firma de todos los poderes adjudicadores que pretenden después acogerse a sus prescripciones.

60. El segundo apartado de cada una de las dos preguntas coincide también en su sustancia, esto es, en fijar «la cantidad de las prestaciones que podrán solicitar los poderes adjudicadores no firmantes cuando celebren los acuerdos posteriores previstos en el propio acuerdo marco». El interrogante es doble:

- Por un lado, se discute si la Directiva 2004/18 permite que dicha cantidad no se determine en absoluto.
- Por otro lado, la duda es si cabe precisar la cantidad haciendo referencia a las «necesidades ordinarias» de los poderes adjudicadores no firmantes.

1. Sobre la extensión del contrato a un poder adjudicador que no ha firmado el acuerdo marco

61. Según el artículo 32, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18, los contratos basados en un acuerdo marco deben adjudicarse conforme a unos procedimientos —los recogidos en los apartados 3 y 4 del mismo artículo— que «solo serán aplicables entre poderes adjudicadores y operadores económicos que sean originariamente partes en el acuerdo marco».

62. Podría sostenerse que, en términos gramaticales, dada su posición en la frase, el adverbio «originariamente» solo afecta a los operadores económicos y no a los poderes adjudicadores. Abogaría por esta interpretación una serie de razones de las que, quizás, la más relevante sea su confirmación ulterior por el precepto correlativo de la Directiva 2014/24. (20)

63. De cualquier modo, sea cual sea la interpretación del artículo 32, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18, considerado aisladamente, opino que también los poderes adjudicadores que ocupan la posición *activa* en un acuerdo marco son *parte* necesaria de él. Por su propia naturaleza, un «acuerdo marco» es, según el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18, el pactado «entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos» con el objeto de

«establecer las condiciones que rijan los contratos que se vayan a adjudicar».

64. Cuestión distinta es si esta condición solo puede predicarse de quien haya tenido intervención directa en la firma del acuerdo marco o también de un poder adjudicador que, «sin participar directamente en su firma», aparece identificado en él. A esta duda se contrae la primera cuestión prejudicial.

65. La condición de parte en un acuerdo marco no tiene por qué implicar que quien la disfruta lo haya firmado; ni siquiera que haya participado directamente en su celebración. Como destaca el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), [\(21\)](#) las normas civiles sobre la representación y sobre la gestión de negocios ajenos sin contrato permiten que una persona (en este caso, una ASST) concluya un acuerdo vinculante para otras cuando estas le hayan confiado esta tarea, o lo ratifiquen *a posteriori*.

66. Creo que el órgano judicial de reenvío, al decir que «otros poderes adjudicadores [...] no intervienen directamente en la firma del acuerdo marco», no alude a la «firma» entendida como la acción consistente en la suscripción formal de un negocio jurídico, sino más bien a la «firma» en tanto que *celebración* de un acuerdo en cuya gestación se participa y del que, como consecuencia, *se forma parte*.

67. Sin embargo, la condición de parte puede adquirirse sin tener que firmar el acuerdo marco e, incluso, sin haber intervenido directamente en su conclusión: bastará que quien pretende aquella condición haya consentido en obligarse a lo que en ese acuerdo se estipula. [\(22\)](#)

68. Lo definitivo es que los poderes adjudicadores distintos del que haya firmado el acuerdo marco aparezcan identificados como «beneficiarios potenciales» [\(23\)](#) ya en el momento de su conclusión, habiendo conocido su contenido. Si la suscripción del acuerdo marco está precedida de una decisión colectiva, en la que varias administraciones adjudicatarias convienen en adquirir de manera agregada bienes o servicios determinados, esa decisión colectiva previa puede servir para sustentar un acuerdo marco, firmado por una sola de aquellas administraciones en nombre (o con la aquiescencia) de todas ellas.

69. Entre el acuerdo marco propiamente dicho y los contratos posteriores celebrados sobre la base de las condiciones que se establezcan en aquel existe una relación de continuidad y de dependencia. Esos contratos no se concluyen *ex novo* o en el vacío, sino

con arreglo a las condiciones recogidas en el acuerdo marco, que necesariamente han de acomodarse a las exigencias de la Directiva 2004/18. La sujeción a esas exigencias es presupuesto de la licitud de los mencionados contratos, en tanto que ajustados a la normativa de la Unión en materia de contratación pública.

70. La estrecha relación entre los acuerdos marco y los contratos concluidos a su amparo impone que las administraciones que adjudican estos últimos se correspondan con las que aparecen en los primeros, aun cuando no los hayan firmado por sí mismas. Estimo que esta es la interpretación más adecuada del artículo 32, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18.

71. Importa, pues, en definitiva, que el acuerdo marco especifique, de manera cerrada, quiénes son los poderes adjudicadores que podrán adherirse a los contratos públicos concluidos a su amparo. Especificación que, debiendo ser en todo caso precisa y clara, no tiene por qué aparecer en el texto mismo del acuerdo marco, sino que puede incluirse en una cláusula del pliego de condiciones como la que figura en el debatido en el proceso principal.

72. Así, puede responderse a esta primera pregunta que el artículo 1, apartado 5, y el artículo 32, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18 no se oponen a un acuerdo marco a tenor del que un poder adjudicador que no ha participado directamente en su celebración ni lo ha firmado puede adherirse a los contratos que se basen en dicho acuerdo marco, siempre que la identidad de ese poder adjudicador conste en el propio acuerdo marco o en un documento incorporado al pliego de condiciones, en los términos prescritos por la Directiva 2004/18.

2. Sobre la indicación de la cantidad de las prestaciones que podrían solicitar los poderes adjudicadores que no firmaron el acuerdo marco

73. El tribunal de remisión quiere saber si es conforme con la Directiva 2004/18 que un acuerdo marco omita reflejar «la cantidad de prestaciones» que podrán solicitar los poderes adjudicadores que no lo firmaron, cuando celebren los contratos posteriores derivados de él.

74. A tenor del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2004/18, entre las condiciones de los contratos que se vayan a adjudicar durante la vigencia (limitada temporalmente) de un acuerdo marco se hallan «las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas».

75. A mi juicio, el inciso «en su caso» no hace de la indicación de las «cantidades previstas» una cláusula facultativa. Es, por el contrario, una cláusula obligatoria, si bien sujeta, en su contenido, al grado de precisión del volumen que pueda anticiparse en el propio acuerdo marco, a la vista de la naturaleza de las prestaciones que han de constituir el objeto de los contratos posteriores.

76. Interpretarlo de otro modo supondría que los términos iniciales del acuerdo marco adolecerían de una vaguedad excesiva respecto de unos de sus elementos más importantes, con una doble y negativa consecuencia: por un lado, se desincentivaría la participación de operadores económicos eventualmente interesados que, a causa de la indeterminación del objeto del contrato, se abstendrían de participar en el procedimiento; por otro lado, resultaría inoperante la prohibición de introducir en la adjudicación de los contratos «modificaciones sustanciales en los términos establecidos en el acuerdo marco» (artículo 32, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2004/18).

77. En el punto 6, letra c), del anexo VII A de la Directiva 2004/18, por remisión de su artículo 36, apartado 1, se detalla la información que debe figurar en los anuncios de licitación previos a la adjudicación de un acuerdo marco. En concreto, se ha de incluir «una estimación del valor total de los servicios solicitados para toda la duración del acuerdo marco ⁽²⁴⁾ y, en la medida de lo posible, el valor y la frecuencia de los contratos que esté previsto adjudicar».

78. En el acuerdo marco ha de constar, pues, el valor total de todos los servicios solicitados. Forzosamente ha de comprender una valoración estimada de los contratos posteriores, mediante los que se adjudicarán de manera individualizada y sucesiva las diferentes partes en las que se descomponga la totalidad de los servicios solicitados. Solo así, repito, se asumen los principios de transparencia y de igualdad de trato entre los operadores interesados en participar en el acuerdo marco y en los contratos *descendientes* de él. Si la mención del volumen total de prestaciones (estimadas) no figura o las bases para calcularlas son hipotéticas, difícilmente los candidatos podrán evaluar si les compensa pujar en la liza. ⁽²⁵⁾

79. Con la expresión «en la medida de lo posible», entiendo que no se trata de excepcionar el cumplimiento de esa obligación. Si se prescindiera de ella, no sería posible calcular, por agregación, el valor total de los servicios solicitados para toda la duración del acuerdo marco. La citada expresión autoriza, sin embargo, cierta flexibilidad a la hora de precisar el número de contratos en los que, previsiblemente, se descompondrá el total de los servicios del acuerdo marco, es decir, al

anticipar la «frecuencia» con la que se adjudicarán, de lo que dependerá el volumen de los servicios que supondrán su objeto en cada caso.

80. Pregunta también el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) si se podría calcular la cantidad de las prestaciones contractuales ulteriores mediante la referencia a las «necesidades ordinarias» de los poderes adjudicadores.

81. A mi parecer, que coincide con el del Gobierno finlandés y el de la Comisión, nada se opone a valerse de esa referencia, siempre que esas necesidades aparezcan definidas de manera precisa y clara en el propio acuerdo marco o en el correspondiente pliego de condiciones. Su formulación ha de plasmarse en unos términos que sean accesibles a todos los eventualmente interesados.

82. En este sentido, «necesidades ordinarias» pueden ser las que cabe presumir considerando los volúmenes de compra de años precedentes. No tendrán ese carácter, por el contrario, las que, sin ese soporte histórico, vayan presentándose de manera inopinada a lo largo de la vigencia del acuerdo marco. De otra forma, se abriría un espacio de indeterminación que no se correspondería con los principios de tratamiento igualitario y no discriminatorio y de transparencia proclamados por el artículo 2 de la Directiva 2004/18.

83. Con arreglo a esos principios, la información —inexcusable— sobre el valor de los servicios ha de ser accesible por igual a todos los operadores económicos, si no en términos exactos, sí al menos de manera aproximada. Y si la valoración estimada de dichos servicios se hace en relación a las necesidades que el poder adjudicador ha tenido que satisfacer en el pasado, la información que acredite el valor (real y cierto) de esas necesidades pretéritas deberá consignarse, con las actualizaciones y correcciones que sean menester (como valor estimado), en la documentación incorporada al acuerdo marco. De otro modo, repito, las «necesidades ordinarias» serían en realidad un arcano para todos los operadores económicos, salvo para el que hubiera sido adjudicatario de contratos anteriores sobre esos mismos servicios.

84. En consecuencia, sugiero interpretar los artículos 1, apartado 5, y 32 de la Directiva 2004/18 en el sentido de que no se oponen a que la cantidad de prestaciones que podrá solicitar el poder adjudicador que no haya participado en la celebración de un acuerdo marco ni lo haya firmado, pero del que inequívocamente sea parte desde un principio, se determine mediante la referencia a sus necesidades ordinarias, siempre que estas puedan deducirse de una información clara, precisa y

transparente acerca de las que el poder adjudicador ha tenido que satisfacer en el pasado.

VI. Conclusión

85. A tenor de lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia responder al Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) en los siguientes términos:

«Los artículos 1, apartado 5, y 32 de 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, deben interpretarse en el sentido de que:

- No se oponen a un acuerdo marco en cuya virtud un poder adjudicador que no ha participado directamente en su celebración ni lo ha firmado puede ser parte en los contratos públicos que se basen en él, siempre que la identidad de ese poder adjudicador figure en el propio acuerdo o en un documento incorporado al pliego de condiciones, en los términos prescritos por la Directiva 2004/18.
- Se oponen a que la cantidad de prestaciones que podrá solicitar el mencionado poder adjudicador al celebrar los contratos posteriores previstos en el acuerdo marco no esté determinada, o no sea unívocamente determinable, en este último.
- No se oponen a que dicha cantidad se fije mediante la referencia a las necesidades ordinarias del poder adjudicador, siempre que el acuerdo marco ofrezca información, clara, precisa y transparente acerca de las necesidades que ese poder adjudicador ha tenido que satisfacer en el pasado.»

¹ Lengua original: español.

² Directiva 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).

³ Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (GURI n.º 100, de 2 de mayo de 2006).

[4](#) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (GURI n.º 299, de 27 de diciembre de 2006).

[5](#) Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (GURI n.º 156, de 6 de julio de 2012), convertido en Ley n.º 135, de 7 de agosto de 2012 (GURI n.º 189, de 14 de agosto de 2012).

[6](#) El criterio de adjudicación fue el de la oferta económicamente más ventajosa.

[7](#) En la cláusula se indicaba que su fundamento era el convenio para «establecer mecanismos de adquisición a escala agregada», conforme a los principios sancionados por el Plan socio sanitario regional de Lombardía 2002-2004 «que auspician formas consorciadas de adquisición entre los entes del SSR», así como en los correspondientes acuerdos de la Junta Regional de Lombardía. La cláusula remitía, además, sin citarlos, a deliberaciones ulteriores de esa Junta Regional, que «ponen el acento sobre licitaciones de estas empresas abiertas a adhesiones posteriores».

[8](#) Las ASST del Garda y della Valcamonica, entre otras, integraban el denominado Consorcio AIPEL (Lombardía Este), surgido del «Accordo interaziendale tra le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali (AIPEL) [...] per la disciplina delle forme aggregate riguardanti la fornitura di beni e l'appalto di servizi».

[9](#) Sin duda por error, en el auto de reenvío se cita el artículo 2.

[10](#) Directiva 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).

[11](#) Véase la nota 9.

[12](#) «[l]a duración de un acuerdo marco no podrá superar los cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados, en particular por el objeto del acuerdo marco.»

[13](#) Apartado 27 del auto de 20 de febrero de 2018, adoptado por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) en respuesta al requerimiento del Tribunal de Justicia.

[14](#) *Loc. ult. cit.*, apartado 28.

[15](#) *Loc. ult. cit.*

[16](#) Así, por ejemplo, sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartados 24 y 25; de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartados 15 y 16; de 5 de julio de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514), apartado 19; de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 54; y de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 50 y 155.

[17](#) Por todas, sentencia de 26 de junio de 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros* (C-305/05, EU:C:2007:383), apartado 18.

[18](#) En el auto de 20 de febrero de 2018 parece descartarse esta opción. Sin embargo, bastaría que el Tribunal de Justicia recordara en su sentencia el límite temporal previsto en el artículo 32, apartado 2, párrafo cuarto, de la Directiva 2004/18, para que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) pudiera, eventualmente, reconsiderar su renuencia inicial a examinar la incidencia de ese factor en el litigio; siempre, claro está, con arreglo a las previsiones y las garantías procesales establecidas por el derecho interno.

[19](#) Así lo entiende la AGCM, según la que la cláusula 2.5 del contrato originario, así como la adhesión a este de la ASST della Valcamonica — Sebino, vulnerarían «los principios de leal competitividad e imparcialidad», sustrayéndose a una «competición transparente».

[20](#) Según su artículo 33, apartado 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. Estos procedimientos solo serán aplicables entre los poderes adjudicadores claramente identificados al efecto en la convocatoria de licitación o la invitación a confirmar el interés y *los operadores económicos que fueran partes en el acuerdo marco celebrado*» (sin cursivas en el original).

[21](#) Apartados 7 y 8 del auto de reenvío.

[22](#) Claro está que ese consentimiento habrá tenido que formalizarse de algún modo y que, para eso, será imprescindible, en último término, la firma de quien consiente. Pero esa firma no tiene por qué ser la del acuerdo respecto del que se adquiere la condición de parte, sino solo la del acto jurídico expresivo de ese consentimiento, al que ha de remitirse el propio acuerdo marco, integrándolo como parte de su contenido.

[23](#) Utilizo la expresión de la que se vale la Comisión en el apartado 37 de sus observaciones escritas.

[24](#) La duración del acuerdo marco es, por tanto, uno de los factores clave para concretar el valor total de los servicios, en cuanto elemento esencial de la licitación. De ahí que, al indagar sobre su presencia en el caso de autos, el tribunal de reenvío haya de tenerlo en cuenta, lo que puede darle pie para calibrar si se ha respetado el artículo 32, apartado 2, párrafo cuarto, de la Directiva 2004/18 o si los poderes adjudicadores han motivado, debidamente, en el propio acuerdo las razones objetivas para ampliar su duración cuatrienal. Podría sostenerse, pues, que, al haber debatido acerca de la determinación de las cantidades solicitadas, las propias partes han suscitado, indirectamente, la

cuestión de la duración del acuerdo marco, sin la que no es posible la estimación del valor total de esas cantidades.

[25](#) Esta incertidumbre se acrecienta en circunstancias como las de autos, pues la cláusula de extensión del acuerdo marco autoriza a las ASST a adherirse, o no, de manera discrecional, durante su período de vigencia, a la adjudicación originaria; y consiente, asimismo, que el adjudicatario inicial rechace la ulterior solicitud de adhesión instada por las mencionadas ASST.