EL ACUERDO MARCO COMO CONTRATO DE CONTRATOS. SU RESOLUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO

JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ
Letrado del Consejo de Estado

Cómo citar/Citation
Palma Fernández, J. L. (2021).
El acuerdo marco como contrato de contratos.
Su resolución por incumplimiento.
Revista de Administración Pública, 216, 323-343.
doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rap.216.11

Resumen

Un acuerdo marco no solo debe ser considerado un contrato en sí mismo, sino que puede calificarse como un auténtico contrato de contratos, en la medida en que representa el fundamento y origen de múltiples negocios jurídicos basados en él.

El artículo examina el supuesto de su resolución por incumplimiento al hilo de un reciente dictamen del Consejo de Estado emitido con ocasión de la liquidación del acuerdo marco de varios procesos electorales. Se trata de un procedimiento administrativo cualificado que exige diversas fases que culminan en el dictamen del Consejo de Estado que llega a comportar que se califique de culpable e incluso se exija una liquidación de daños y perjuicios sufridos por la Administración.

Palabras clave

Contratos administrativos; acuerdo marco; incumplimiento; Consejo de Estado.

Abstract

A framework agreement should not only be considered a contract in itself but can be classified as a true contract of contracts, insofar as it represents the foundation and origin of multiple legal businesses based on it.

The article examines the assumption of its resolution for non-compliance in line with a recent opinion of the Council of State issued on the occasion of the liquidation of the framework agreement of several electoral processes. It is a qualified administrative procedure that requires various phases that culminate in the opinion of the Council of State, which leads to it being classified as guilty and even requiring a settlement of damages suffered by the Administration.

Keywords

Administrative contracts; framework agreement; non-compliance; Council of State.

SUMARIO

I. LA FIGURA DEL ACUERDO MARCO EN EL SENO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: ORIGEN Y FINALIDAD. II. PRESUPUESTOS DE SU UTILIZACIÓN. III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS MARCO COMO CONTRATO DE CONTRATOS. LOS CONTRATOS BASADOS. EL CASO DEL ACUERDO MARCO PARA LOS PROCESOS ELECTORALES. IV. LAS CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO. V. EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DEL ACUERDO MARCO. VI. CONSECUENCIAS DE LA RESOLUCIÓN. VII. FIJACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN LA RESOLUCIÓN. VIII. CONCLUSIONES.

I. LA FIGURA DEL ACUERDO MARCO EN EL SENO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: ORIGEN Y FINALIDAD

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, fundada en las directivas comunitarias que transpone, recoge medidas de racionalización técnica de la contratación, estructuradas en dos elementos: los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de contratación.

Al decir de su exposición de motivos (IV), y en cuanto a las novedades de la ley, destaca:

> Toda esta materia, la racionalización técnica de la contratación, se regula en un capítulo específico dentro del Título I del Libro Segundo, diferente a las normas referidas a la preparación y a la adjudicación de los contratos, por cuanto aquella tiene sustantividad propia, y aunque muchos de los artículos que la regulan entrarían dentro de esa preparación y adjudicación de los contratos, también hay otros que regulan aspectos referidos a los efectos y extinción.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 514/2006, de 25 de mayo de 2006 sobre el entonces anteproyecto de ley de contratos del sector público, ya señaló que la entonces futura norma legal «parte de algunas escuetas normas sobre la celebración del propio acuerdo marco». Por su parte, el Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, también sobre el correspondiente anteproyecto de ley de contratos del sector público, señaló del mismo modo:

> [...] se echa en falta en la regulación en tramitación un mayor desarrollo de los aspectos relativos al devenir de las figuras de racionalización técnica de la contratación, una vez formalizados, particularmente, los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de contratación.

Aunque en la Ley 9/2017 no se contiene una definición de lo que sea un acuerdo marco, 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, sí lo recoge en su art. 33.1, entendiendo por tal:

> [...] 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.

Como queda dicho, especial relevancia tiene el hecho de que la concertación de un acuerdo marco afecta a los negocios jurídicos posteriores que lo desarrollan hasta el punto de que condiciona legalmente su perfección, su recurso o su presupuestación.

En efecto, si de conformidad con el art. 36.1 de la Ley 9/2017 los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización, los contratos basados en un acuerdo marco (al igual que los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición) se perfeccionan con su simple adjudicación (art. 36.3), no siendo necesaria la formalización (art. 153.1). En la misma medida, la interposición del recurso especial en materia de contratación produce como efecto (art. 53 Ley 9/2017) dejar en suspenso la tramitación del procedimiento cuando el acto recurrido sea el de adjudicación salvo en el supuesto de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición. Y desde el punto de vista de la obligada existencia de un presupuesto base de licitación con carácter general (art. 100 Ley 9/2017), con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto de licitación.

Dentro, por tanto, del título I («Disposiciones Generales») del Libro segundo («De los contratos de las Administraciones Públicas») se encuentra el cap. II intitulado «Racionalización técnica de la contratación» y cuya sección 2ª («Acuerdos marco») la integran los arts. 219 a 222.

Todos estos sistemas de optimización de la contratación de las Administraciones públicas, necesariamente flexibles, tienen por objeto (art. 218) «racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos». Como también señalara el antes indicado Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016:

> Los sistemas para la racionalización técnica son figuras en materia de adjudicación que responden a las exigencias de simplificación en la contratación procedentes del Derecho europeo.

Y como se indica más adelante en el referido dictamen:

> [...] el acuerdo marco es una figura que persigue la racionalización técnica de la contratación en cuanto pretende hacer posible la celebración y adjudicación de contratos públicos en las condiciones fijadas por un acuerdo anterior dirigido a ello (sobre todo, en lo relativo a los precios).

La celebración de los acuerdos marco tiene como fin fijar las condiciones a que habrán de ajustarse una o varias empresas con las que se suscriba a la hora de contratar determinadas prestaciones durante un periodo determinado, en particular, por lo que respecta a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas. Suponen una muestra de eficiencia en la contratación administrativa al introducir economías de escala, propiciar el ahorro de tiempo y recursos del órgano de contratación, disminuir los costes de preparación de ofertas y seguir procedimientos de contratación sucesivos en la misma materia, garantizando la flexibilidad para el poder adjudicador a la hora de contratar y reduciendo su incertidumbre en cuanto a los precios a aplicar.

Pero, simultáneamente, también deben ser objeto de un empleo muy estricto en la medida en que (como ha indicado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia —INF/DP/ 0018/2014—) se produce un cierre efectivo del mercado durante el período de duración del mismo, pues no existe la posibilidad de incorporación inmediata de otros operadores no participantes. Este complejo equilibrio entre eficiencia y restricción no deja de ser un extremo que requiere un análisis muy exhaustivo del cumplimiento de las exigencias de sus pliegos para con quienes son sus adjudicatarios, especialmente cuando solo existen dos (como es el caso que ahora ocupa). La exposición de motivos de la Ley 9/2017 lo recuerda cuando recoge que: «Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio».

Quede destacado, pues, como nota previa relevante, la obligada llamada de atención sobre el necesario rigor en el cumplimiento de un acuerdo marco y sus contratos basados en la medida en que —entre otros extremos— conlleva de partida una menor publicidad que si se hubieran adjudicado a través de un procedimiento abierto.

Interesa a los efectos que luego se dirán, señalar de nuevo una afirmación contenida en el reiterado Dictamen 116/2015:

La experiencia del Consejo de Estado en asuntos relacionados con la interpretación o resolución de acuerdos marco celebrados por la Administración pone de manifiesto que la aplicación a ellos del régimen de efectos, extinción y cumplimiento de los contratos administrativos no siempre ofrece respuesta a las dudas surgidas, básicamente por la convivencia de tales acuerdos y los contratos basados en ellos.

II. PRESUPUESTOS DE SU UTILIZACIÓN

Tras la obligada declaración por parte de la Administración de que no dispone de medios materiales ni personales adecuados para la prestación del conjunto de servicios al que habrá de referirse el futuro acuerdo, no estimándose conveniente la ampliación de los mismos al tratarse de servicios de carácter no permanente, es posible acudir a la figura del acuerdo marco previsto en los arts. 219 a 222 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, prevista como uno de los sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones públicas.

La tramitación del expediente autorizado debería llevarse a cabo normalmente mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, de acuerdo con los arts. 116 a 159 de la Ley de Contratos del Sector Público. En muchas ocasiones (y este es el germen de patologías como las que luego consideraremos), del acuerdo marco no derivarán directamente obligaciones económicas para la Administración pública concernida, puesto que dichas obligaciones económicas serán exclusivamente las que resulten de los contratos que, a consecuencia de la selección de empresas, se celebren en su momento con arreglo a las prescripciones contenidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP).

Siendo lo ordinario que mediante una resolución de la autoridad convocante se apruebe el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), ya estaría lanzado el procedimiento administrativo singular que debe conducir a la determinación de los adjudicatarios del acuerdo marco. Interesa singularmente profundizar en estos PCAP y PPT en la medida en que dentro de ellos se contendrán las condiciones esenciales de prestación de los servicios a los que el acuerdo marco se refiere. Y por dicha razón serán de especial trascendencia a los efectos de este estudio, porque lo correcto será que se recoja en dicho lugar tanto la trascendencia de la prestación de determinados servicios (dentro del total obligado por el contrato) como sus consecuencias en caso de incumplimiento, que es lo que aquí nos concierne.

Las referidas condiciones esenciales pueden referirse al acuerdo marco o a los contratos basados que de él se derivan, debiendo contener la concreta identificación de las consecuencias de su transgresión.

Así, deberá precisarse en el PCAP que el incumplimiento de las obligaciones recogidas en este epígrafe, que se consideran esenciales, podrá determinar la resolución del acuerdo marco conforme a lo previsto en el art. 211, apdo. f) de la LCSP, y la correspondiente exclusión como empresa adjudicataria seleccionada en el presente acuerdo marco. También podrá —si así se recoge— solicitarse la indemnización de los daños y perjuicios en base al art. 213.3 de la LCSP, así como la prohibición de contratar para la empresa afectada en los términos recogidos en el art. 71.2.c) de la LCSP.

No es infrecuente, finalmente, que en las invitaciones para la presentación de ofertas para los contratos basados se reiteren algunas de estas condiciones esenciales de prestación del servicio.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS MARCO COMO CONTRATO DE CONTRATOS. LOS CONTRATOS BASADOS. EL CASO DEL ACUERDO MARCO PARA LOS PROCESOS ELECTORALES

La doctrina ha debatido con intensidad cuál sea la naturaleza jurídica última de los acuerdos marco. Para el que suscribe no cabe duda de que se trata de negocios jurídicos completos a los que cuadra sin apelativos la identificación jurídica como contratos. A tal efecto, la mención del art. 1254 del Codigo Civil sin duda confirma que —se les quiera denominar como se quiera— son contratos. Diría más: son nada menos que un contrato de contratos, en la medida en que sirven de pilar y línea de sustentación de una pléyade de negocios jurídicos posteriores, que pueden ser concertados precisamente porque hubo uno inicial —el acuerdo marco— que amparó y legitimó el nacimiento de todos los demás.

Veremos a continuación un ejemplo práctico sobre el que discurrirá nuestro análisis. Tiene que ver con un dictamen del Consejo de Estado sobre la resolución del acuerdo marco para diversos procesos electorales generales.

El sentido de un acuerdo marco en el ámbito de los procesos electorales tiene como justificación el hecho de que, de acuerdo con la regulación más arriba indicada, los acuerdos marco pueden ser concluidos por los órganos de contratación con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a las que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado.

En el presente caso, el acuerdo marco suscrito entre el Ministerio del Interior y dos empresarios (a los que llamaremos en lo sucesivo Sociedad A y UTE Sociedad B) establecía las condiciones generales sobre las que tendrían lugar posteriormente los contratos relativos a la prestación de los servicios necesarios para

la difusión del escrutinio provisional de los resultados de los procesos electorales, así como de otros servicios complementarios a dicha difusión.

Al objeto de que el Gobierno pueda proporcionar la «información provisional sobre los resultados de la elección» prevista en el art. 98.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, resultó preciso contratar los servicios necesarios para llevar a cabo el escrutinio provisional de los resultados electorales y su difusión, así como el desarrollo de otras actividades necesarias, como el apoyo informático a las Juntas Electorales Provinciales, la implantación de los puntos de consulta periféricos, la integración de los resultados definitivos en la base de datos de los resultados electorales del Ministerio del Interior y otros servicios conexos a los anteriores.

Parece razonable concebir el acuerdo marco como una respuesta adecuada a las diferentes necesidades en relación con el contrato de difusión del escrutinio provisional de los procesos electorales por parte del Ministerio del Interior. Se trata así de garantizar de forma ágil la adjudicación de dicho contrato en caso de un adelanto electoral (circunstancia que concurrió en el caso que se analiza), sin disponer del tiempo preciso para tramitar un expediente ordinario con arreglo a la legislación de contratos del sector público, especialmente por la brevedad de los plazos desde que se convocan las elecciones y la imprevisibilidad con la que en determinadas ocasiones pueden presentarse las elecciones a Cortes Generales (como fue el caso).

Simultáneamente se dispone de la seguridad suficiente de que la empresa adjudicataria cumple con unos requerimientos imprescindibles para la correcta prestación del servicio, asegurando estándares de seguridad y calidad exigidos en el pliego.

La ejecución del acuerdo marco se llevará a cabo mediante la adjudicación de contratos basados en el mismo, los cuales se realizarán a riesgo y ventura de los contratistas según las cláusulas del PPT y el PCAP y su cuadro de características. Interesa exponer que el PCAP establecía en su cláusula 14 la siguiente exigencia:

> En todo caso, la suscripción del Acuerdo Marco implica la obligatoriedad de presentación de oferta en todas las invitaciones a participar en el procedimiento de adjudicación de los contratos basados [...].

El régimen jurídico del acuerdo marco de referencia viene establecido en el apdo. 1.3 de su PCAP, el cual establece que tanto el acuerdo marco como los contratos basados en el mismo tienen carácter administrativo y la naturaleza propia de un contrato de servicios. Añadía la cláusula novena del documento administrativo de formalización del acuerdo marco con la UTE que el adjudicatario se somete expresamente a la legislación de contratos del sector público. El contrato tiene una duración de cuatro años y no exige para su tramitación crédito adecuado y suficiente porque no implica ningún gasto, sin perjuicio de que este extremo sea imprescindible para la posterior adjudicación de los contratos que de él se deriven, con imputación a la aplicación presupuestaria «Procesos electorales y consultas populares» (16.01.924M.22705).

Tras la adjudicación del contrato a la UTE Sociedad B mediante Resolución de 11 de noviembre de 2018 por la directora general de Política Interior (siendo designado igualmente Sociedad A como adjudicatario en dicha resolución), se formalizó el contrato el 27 de diciembre con la UTE (el 21 de diciembre con Sociedad A) y fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del 7 de enero de 2019.

Ya en plena aplicación del acuerdo marco, se convocó a ambos adjudicatarios para que presentaran por escrito su oferta económica para el contrato basado para la prestación de los servicios necesarios para la obtención del escrutinio provisional de los resultados electorales y su difusión en relación a las elecciones locales y al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019. Esta invitación, según queda dicho, constituye una obligación automática de presentar oferta.

Se trataría, pues, de la primera aplicación práctica del acuerdo marco, la cual se inició mediante una invitación a Sociedad A y la UTE Sociedad B en la que —de forma expresa (junto al lugar, fecha y forma en que debían presentar sus ofertas) y entre otros extremos— se les recordaba como característica de la ejecución en relación a la celebración concurrente de elecciones locales y al Parlamento Europeo que «para el caso de dicho proceso electoral, no se hará uso de las Mesas Administradas Electrónicamente (MAE's)».

Más adelante se indica en la invitación respecto a la oferta económica: «[...] no pudiendo ser ni el desglose de los precios ni los precios unitarios ofertados ser superior al ofertado durante la licitación del acuerdo marco». A continuación, y destacado en letra negrita, se dice: «Este requisito se considera esencial y las ofertas que no lo cumplan serán excluidas de la licitación».

El 25 de enero de 2019 el contrato fue adjudicado a la UTE por un importe de 7.245.660,46 euros (IVA excluido). Se inician con dicho contrato basado una serie de obligaciones y compromisos de la UTE que serán examinados más adelante. Conviene destacar que, en este momento temporal y pese a existir ya un contrato basado, tiene lugar la imprevista convocatoria de elecciones generales anticipadas de 15 de febrero de 2019, que conduce a la nueva activación del mecanismo del acuerdo marco, verificándose una nueva invitación a los dos adjudicatarios.

Destacar en este punto que, al igual que se había realizado en la anterior convocatoria y con idéntico carácter esencial y excluyente, se indicó nuevamente a los adjudicatarios que ni el desglose de los precios ni los precios unitarios podían superar al ofertado en la licitación del acuerdo. También se destacó expresamente que no se haría uso de las MAE's.

IV. LAS CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO

En fecha 20 de febrero de 2019 se constata el primer incumplimiento en el tiempo del acuerdo marco. En efecto, pese a existir ya adjudicado un contrato basado (el 25 de enero de 2019) todavía no se han puesto de manifiesto los graves

incumplimientos que luego se indicará porque, aunque en puridad ya debían haber comenzado los trabajos de preparación de las elecciones locales y al Parlamento Europeo, aún no se externalizan sus efectos.

Como queda dicho, en la fecha de 20 de febrero de 2019 se procede a la apertura de los sobres que contienen las ofertas económicas para el segundo contrato basado, resultando que —pese a las expresas y reiteradas advertencias más arriba expresadas en la invitación y que constaban en el pliego— la oferta económica presentada por la UTE contiene en su desglose importes o precios superiores a los ofertados por esas mismas partidas al licitar el acuerdo marco.

El importe máximo de licitación era inicialmente de 10 millones de euros (IVA excluido), pero como había sido previsto expresamente que no se utilizarían las MAE's y esta partida ascendía a 2 millones de euros, en realidad lo máximo que podría ofertarse eran 8 millones de euros. Sin embargo, la oferta de la UTE Sociedad B se mantuvo en 10 millones de euros por lo que fue excluida «al no respetarse los importes máximos ofertados en el desglose del acuerdo marco». La oferta de Sociedad A fue de 6.149.000 euros, siendo la adjudicataria.

Resulta así que la oferta de la UTE superaba las cuantías ofertadas en el acuerdo marco de un doble modo: cumulativamente en su cuantía global y singularizadamente en las partidas correspondientes a dirección del proyecto; gastos de personal; sistemas de recogida y transmisión de la información; tratamiento de la información a efectos de la aplicación; difusión de la información a efectos de la aplicación; servidores y otros servicios complementarios. A todas estos epígrafes de la oferta se le habían adicionado porcentajes de los 2 millones de euros sobrantes de las MAE's, de manera que todo terminaba totalizando 10 millones.

La cuestión de las MAE's resulta además otra directa vulneración del Pliego de Prescripciones Técnicas, donde de forma clara se contenía la expresa previsión de que su utilización sería algo que quedaba a decisión posterior e individualizada del órgano contratante. Lo decía así (apdo. 1.2.1.2.2.B.1 PPT):

Aun cuando la decisión última de su utilización corresponde al Ministerio del Interior, el licitador deberá prever en la oferta la dotación con herramientas informáticas (hardware y software) para el desempeño de sus tareas de manera ágil y segura a 4.000 mesas.

Una propuesta como la descrita supone no solo un muy grave incumplimiento del pliego, sino una vulneración directa de la esencia del acuerdo marco concebido como sistema de racionalización de la contratación: de nada sirve que la Administración se dote de esta herramienta si los licitadores no presentan una oferta o, para eludir una posible sanción, recurren a la presentación de una oferta que no se ajusta a las exigencias requeridas con la finalidad de no ser adjudicatarios del contrato basado. Tal comportamiento anula directamente la virtualidad de esta forma de contratación. Un acuerdo marco solo tiene sentido si supone el despliegue de una competencia efectiva entre los adjudicatarios del mismo, de forma continuada en el tiempo para el que fue previsto (aquí cuatro años), pero

también de una forma real, evitando comportamientos que podrían incluso ser considerados como fraudulentos.

En definitiva, la actuación va más allá del mero incumplimiento de un contrato basado (al que obviamente no llega a concurrir porque supone automáticamente su exclusión), sino que pone en cuestión el acuerdo marco en su conjunto, toda vez que, al desvirtuar su efectividad, afecta al propio sentido de su existencia y lo deslegitima como mecanismo de racionalización contractual que pretendía ser. Interesa no olvidar esta reflexión previa a la hora de determinar con precisión los efectos de la resolución que al final se examinarán.

Llegados a este punto hay que reseñar ahora que se aprecia en esta actuación el incumplimiento de una obligación esencial del contrato por parte de la UTE y, por ello, puede considerarse causa de resolución, siendo esta la primera en el tiempo de entre las diversas causas concurrentes.

Tiene declarado el Consejo de Estado (Dictamen 363/2017, de 29 de junio, entre otros muchos):

> [...] la doctrina tradicional del Consejo de Estado determina que ante la posible concurrencia de varias causas de resolución ha de prevalecer la primera que aparezca en el tiempo.

Y es así que el art. 202.1 de la Ley 9/2017 prevé que:

> 1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.
>
> 1. Son causas de resolución del contrato:
> f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurran los dos requisitos siguientes:

> 1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.
> 2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.
> [...]

> 2. En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo.

El art. 220.1 de la Ley 9/2017 prevé que para la celebración de un acuerdo marco se seguirán las normas de procedimiento establecidas en las secciones 1.ª y 2.ª del cap. I del título I del libro segundo de dicha ley, entre las que se encuentra el art. 139.1:

> 1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea.

Según lo expuesto, aceptar las condiciones de los pliegos y ajustar las ofertas a las mismas es una obligación esencial de todo licitador del acuerdo marco, determinando su incumplimiento la inadmisión en la fase de adjudicación (como aquí acertadamente se actuó). Señalado en el apdo. 14.5 del cuadro de características del PCAP que las ofertas económicas «no podrán recoger precios superiores y condiciones o prestaciones distintas a los de la propia adjudicación del acuerdo marco», ello constituía una condición especial de ejecución (explicitada en el apdo. 17.1, párrafo primero, del mismo cuadro de características) que, además, le fue expresamente recordada cuando se le formuló la invitación para la presentación de la oferta económica.

Constatadas todas las anteriores irregularidades en la ejecución del contrato basado, resulta que constituyen incumplimientos de la previsión contenida en el punto 1.4 PPT («Difusión de la información») en los respectivos apartados indicados anteriormente, erigidos en condiciones esenciales de ejecución de los contratos basados según el apdo. 17.2 del cuadro de características del PCAP del acuerdo marco, donde se establece que:

En el caso de los contratos basados, se considerarán requisitos esenciales la no implementación, a pesar de su inclusión en la oferta, del diseño del CPD así como la no presentación de un procedimiento de funcionamiento alternativo del CPD, en ambos casos recogido en el apartado 1.3 del PPT, *el incumplimiento de los requerimientos fijados en el apartado 1.4 del PPT en relación con la difusión de resultados*, así como el incumplimiento de los requerimientos previstos en el apartado 3.7 sobre el plan de comunicaciones. Estos cuatro puntos son de carácter prioritario al ser la base del servicio a prestar y podrán determinar la resolución del Acuerdo marco conforme a lo previsto en el artículo 211, apartado f) de la LCSP, y la correspondiente exclusión como empresa adjudicataria seleccionada en

el presente Acuerdo marco. Asimismo, podrá solicitarse la indemnización de los daños y perjuicios en base al artículo 213.3 de la LCSP así como la prohibición de contratar para la empresa afectada en los términos recogidos en el artículo 71.2. de la LCSP.

Adicional a todo lo expuesto, constituye un hecho objetivo la declaración en concurso de acreedores de una de las dos sociedades que formaban la UTE Sociedad B, seguido ante un juzgado de lo mercantil de Barcelona. De conformidad con el art. 211.b) de la Ley 9/2017, ello podría ser también una causa de resolución del contrato.

El art. 212 de la Ley 9/2017 establece la aplicación de las causas de resolución del contrato, disponiendo por lo que respecta al concurso de acreedores:

> 5. En caso de declaración en concurso la Administración potestativamente continuará el contrato si razones de interés público así lo aconsejan, siempre y cuando el contratista prestare las garantías adicionales suficientes para su ejecución.
>
> En todo caso se entenderá que son garantías suficientes:
> a) Una garantía complementaria de al menos un 5 por 100 del precio del contrato, que deberá prestarse en cualquiera de las formas contempladas en el artículo 108.
> b) El depósito de una cantidad en concepto de fianza, que se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 108.1, letra a), y que quedará constituida como cláusula penal para el caso de incumplimiento por parte del contratista.

No cabe, pues, una aplicación de la declaración de concurso como causa de resolución automática, pues ha de estarse a la actitud del contratista y a la posibilidad de que preste garantías suficientes para la continuación, extremo que ya resultaba así desde la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (regulación ahora sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal), como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 745/2010, de 2 de junio:

No cabe, en consecuencia, la aplicación de la declaración de concurso como causa de resolución automática en el supuesto que ahora ocupa, debiendo estarse a la actitud y garantías ofrecidas por el contratista.

Sin embargo y por contra, si no concurren suficientes garantías por parte de la empresa concursada sí cabe proceder a la resolución del contrato, puesto que la situación de concurso supone tal grado de duda y ensombrecimiento sobre la viabilidad de la empresa afectada que sólo cabe una decidida acción de afianzamiento y seguridad respecto a los contratos pendientes, muy especialmente cuando en ellos late con tal fuerza el interés público, como es en el caso de los contratos administrativos como el presente.

No obstante lo anterior, tampoco la declaración de concurso de uno de las dos miembros de la UTE Sociedad B debería provocar necesariamente por sí misma la resolución del contrato. El adjudicatario ha sido la UTE (la suma de las dos empresas), no individualmente cada una de ellas, por lo que habría de comprobarse si la empresa no afectada por la declaración de concurso hubiera estado dispuesta y en condiciones técnicas y de solvencia como para asumir en solitario la continuación del contrato.

Existían en todo caso suficientes razones como para promover la resolución del contrato sin necesidad de tener que acudir al concurso de acreedores de una de las empresas de la UTE.

V. EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DEL ACUERDO MARCO

Derivando todo este estudio de un caso real planteado ante el Consejo de Estado (Dictamen 68/2021, de 11 de marzo de 2021), interesa recordar que su competencia en la materia se funda en que su dictamen es preceptivo, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo art. 22.11 dispone que su Comisión Permanente debe conocer de la «Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado».

En este caso la tramitación del procedimiento de resolución se ampara expresamente en la causa señalada en el art. 211.f de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Resulta así que existe en el supuesto una obligación esencial establecida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del propio acuerdo marco. Se recoge en la cláusula 22.1, párrafo tercero, lo siguiente:

> Los adjudicatarios no podrán aplicar precios superiores y condiciones o prestaciones distintas a los de la propia adjudicación del Acuerdo marco, salvo las actualizaciones que se deriven de la aplicación de la cláusula 15 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, sin perjuicio de las mejoras que alguno de los adjudicatarios en concreto hubiera ofertado en su proposición económica.

El incumplimiento de la obligación establecida en el párrafo anterior, que se considera esencial, podrá determinar la resolución del Acuerdo marco conforme a lo previsto en el artículo 211, apartado f) y la correspondiente exclusión como empresa adjudicataria seleccionada en el presente Acuerdo marco.

Sentado lo anterior, se examinó también el incumplimiento de la obligación principal del contrato, que era en este caso la prestación de los servicios necesarios

para la difusión del escrutinio electoral de los resultados de los procesos electorales, así como otros servicios complementarios a dicha difusión.

Junto con ella habrán de examinarse igualmente, como dice el precepto, como otras causas de resolución del contrato, el incumplimiento de aquellas otras exigencias que revistan el carácter de «obligaciones esenciales» que expresamente hayan sido calificadas como tales y reúnan dos requisitos más: que respeten los principios de la libertad de pactos y que se recojan como tales de forma específica y separada («precisa, clara e inequívoca» dice el precepto) en los documentos contractuales básicos (particularmente los pliegos, como ley del contrato que son) que fueron asumidos por el contratista. Establece así el Consejo de Estado (Dictamen 452/2017, de 13 de julio de 2017):

> Habiendo asumido la licitadora reclamante los pliegos como ley del contrato, su observancia resulta inexcusable para aquélla —por todos, Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1933, 21 de abril de 1970, 20 de junio de 1972, 31 de marzo de 1975, etc.

La sociedad contratista afectada presentó alegaciones oponiéndose a la resolución del negocio jurídico. Invocado por el contratista que hubiera existido una falta de motivación en el inicio del expediente que conduciría a producirle indefensión (solicitando la nulidad de pleno derecho de tal acuerdo de inicio) se rechazó esta pretensión. El acto de incoación del procedimiento de resolución constituye un mero acto de trámite, limitándose en su contenido a iniciar las actuaciones, dando cuenta de los incumplimientos de la UTE y acompañando documentación que acredita tal incumplimiento, siempre en relación a las exigencias de actuación que pesan sobre la mercantil, las cuales recuerda en relación a las previsiones de los pliegos.

El acto de incoación del expediente, en definitiva, prepara y hace posible la decisión, dirigiéndose al mejor acierto de esta, pero sin decidir sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento, por lo que no es un acto impugnable separadamente (salvo en los supuestos del art. 112.1 de la Ley 39/2015, que no aplicaban aquí). El procedimiento administrativo no había finalizado cuando se solicitó el dictamen, pudiendo cuando se dicte el acto final dirigirse contra él —si así lo estimasen oportuno—, haciendo así efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el art. 24.1 de la Constitución.

VI. CONSECUENCIAS DE LA RESOLUCIÓN

Mediante Acuerdo de la directora general de Política Interior de 20 de julio de 2020 (notificado a la empresa el día 23) se resolvió incoar el procedimiento de resolución del contrato de referencia, dando traslado a la contratista de los múltiples incumplimientos más atrás referidos.

Se precisa en el documento, en primer lugar, que las deficiencias que tienen que ver con la presentación de la oferta a las elecciones generales de 28 de abril de 2019 suponen un incumplimiento de las obligaciones previstas en el epígrafe 17 del cuadro de características del acuerdo marco, que tienen la consideración de esenciales, pudiendo determinar dicho incumplimiento la resolución del acuerdo marco conforme al art. 211, apdo. f), de la Ley de Contratos del Sector Público. Se une a lo anterior el posterior conocimiento de que una de las dos empresas que concurrían en UTE había sido declarada en concurso de acreedores, lo que también justificaría el inicio de un expediente de resolución contractual (optándose en todo caso por hacerlo por la causa más antigua en el tiempo, que es el incumplimiento de las obligaciones).

Se daba cuenta en el expediente de que el 28 de julio de 2020 la UTE presentó la tercera —y última— factura del contrato (por importe de 1.919.501,53 euros con impuestos repercutidos), lo que presupone que dicho negocio jurídico se habría ejecutado por completo y se dan por cumplidas todas las prestaciones vinculadas al mismo. Consta el rechazo en el pago de esta factura en fecha 7 de agosto de 2020 con el siguiente concepto: «Se han detectado errores en los datos que la UTE ha facilitado para su publicación en INFOELECTORAL y para la gestión de subvenciones por gastos electorales, habiéndose verificado que la UTE no ha recogido las correcciones establecidas por el Tribunal de Cuentas, no pudiéndose dar por completada la ejecución del contrato».

Se contienen también una serie de correos electrónicos (fechados a partir del 29 de julio de 2019) agrupados bajo el título «*Últimos errores en los resultados de Locales 2019*», donde se indica por servicios de la Dirección General que al comunicar las subvenciones a que los partidos tienen derecho a percibir por las elecciones locales de 2019 «estamos recibiendo quejas de las formaciones porque lo que estamos comunicando no se corresponde con los datos cargados en infoelectoral».

Un examen de conjunto de las diversas causas de resolución que concurren en el expediente supone la constatación de un triple orden de circunstancias que legitimarían la resolución del acuerdo marco:

a) El incumplimiento del propio acuerdo marco por presentación de una oferta que supera los límites exigibles para las elecciones generales de 28 de abril de 2019.
b) Los diversos incumplimientos del contrato basado para las elecciones locales y al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019.
c) La declaración en concurso de una de las dos empresas que formaban la UTE Sociedad B.

Prescindiendo (por las razones atrás indicadas) de la declaración de concurso, la propuesta de resolución optó por fundar la resolución del acuerdo marco en el incumplimiento de su clausulado por realizar una oferta superior a los precios máximos establecidos para el contrato basado para las elecciones generales de 28 de abril de 2019. También relata y detalla los incumplimientos del contrato

basado de las elecciones locales y al Parlamento Europeo, pero, habiéndose ya ejecutado este contrato, no se prevé ninguna consecuencia para el mismo en este expediente puesto que al parecer estaba concluido.

Sin embargo, existen referencias parciales en el procedimiento a que no se le había abonado una factura final, por lo que muy probablemente se hallase en liquidación (estimó el Consejo de Estado). No es ello materia de este procedimiento, más allá de que se constata que el incumplimiento de los requisitos esenciales de los contratos basados erigidos en condiciones esenciales de ejecución hubiera podido determinar —también— la resolución del acuerdo marco (según el apdo. 17.2 del cuadro de características del PCAP, más arriba transcrito).

Muestra su relevancia todo lo expuesto en la medida en que, al no haberse previsto ninguna garantía en el caso del acuerdo marco (que sí existía en el contrato basado), nada cabe incautar y, por lo que se desprende del tenor de la propuesta de resolución, nada se menciona de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Administración.

Pero resulta lógico extraer la conclusión de que existen tales daños en la medida en que se ha erosionado la confianza pública en el proceso electoral —en abierta contradicción con la tradicional opinión favorable que han despertado de forma generalizada las citas electorales hasta el momento presente—, produciéndose un grave daño reputacional en la buena imagen no solo del Ministerio del Interior, sino de toda la Administración General del Estado en la que aquel se inserta.

La complejidad de un contrato de estas características supone sin duda la contratación con una empresa que debe atender a estándares de funcionamiento de muy elevada calidad y que comportan una superior cualificación. Esta alta especialización que se presume a la UTE resulta una circunstancia sobre la que el Consejo de Estado ya se ha pronunciado con anterioridad en contratos de servicios abocados al incumplimiento culpable (Dictamen 829/1997, de 8 de mayo):

> Una atenta y desapasionada lectura de los complejos antecedentes que integran el expediente lleva a la convicción de que en estrictos términos jurídicos [...] no cumplió con la finalidad esencial del contrato; es decir, no llegó a prestar satisfactoriamente, en ningún momento, los servicios complementarios de gestión, con la eficacia y calidad esperables del objeto del contrato y proporcionados a la considerable retribución pactada [...].

A pesar de su presentación como empresa altamente especializada no llegó a contar con los medios idóneos para afrontar la tarea a la que se había comprometido.

Sin duda tampoco en este caso se cubrieron mínimamente las tradicionales expectativas de eficiencia y rigor que han venido presidiendo los servicios complementarios a los procesos electorales en nuestro país.

En tales circunstancias conviene la delimitación de la culpa del contratista, extremo que no consta en el expediente remitido al Consejo de Estado. Puede

ocurrir que ello se haya ventilado en el seno de la liquidación del contrato basado correspondiente a las elecciones locales y al Parlamento Europeo, aunque no constaban referencias precisas a este extremo en la propuesta de resolución (según indica el reiterado Dictamen 68/2021). Parece que puede tener que ver con las causas de rechazo de la tercera factura del citado contrato basado. No hay otras referencias en este procedimiento, referido solo al acuerdo marco y su eventual resolución, la cual tiene que ver más con un grave error en la formulación de la oferta para las elecciones generales de 2019 que con la incorrecta ejecución de un contrato ya concluido (que es el caso del contrato basado que se ha ejecutado y que pudiera estar pendiente de liquidación definitiva).

Conviene, pues, tener presente (pues aun parecía posible aplicar estas consideraciones a la liquidación del contrato basado indebidamente ejecutado, extremo sobre el que no hay datos en el expediente) que, como ya se dijera en el Dictamen 389/2013, de 6 de junio de 2013:

En otras palabras, si la legislación de contratos solo habilita a la Administración para contratar con quien ha demostrado tener determinadas cualificaciones técnicas, habrá que concluir que esa capacitación profesional deberá ser utilizada como parámetro para medir la diligencia exigible al contratista y valorar sus posibles incumplimientos.

La actuación de la UTE se calificó como negligente y lesiva para los intereses públicos puesto que no solo vino a incumplir la obligación principal del contrato basado a que estaba sujeta, sino que la demostración de su incapacidad para ejecutar correctamente un negocio jurídico de esta índole puso en riesgo dos procesos electorales completos (elecciones locales y Parlamento Europeo), afectando de forma pública y notoria al buen funcionamiento del sistema electoral en su conjunto.

VII. FIJACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN LA RESOLUCIÓN

En el presente supuesto la indicada resolución se propuso por haberse producido en su ejecución incumplimientos que la propuesta —examinándolos desde el punto de vista de las exigencias de los pliegos y del contrato mismo— califica como suficientes para producir el referido resultado.

Como tiene declarado el Consejo de Estado para aquellos casos de especial gravedad en el incumplimiento (así el Dictamen 769/2020, de 28 de enero de 2021, entre otros muchos):

Sentada la fundada resolución del contrato por incumplimiento de la contratista, el Consejo de Estado entiende que dicho incumplimiento solo puede ser calificado como culpable.

La errónea formulación de la oferta para las elecciones generales de 2019 supone el incumplimiento sustancial por el contratista de una obligación esencial. La anterior causa, según la propuesta, constituye una vulneración grave de los

pliegos (cuadro de características y condiciones esenciales del PCAP) que rigen el contrato. Comparte tal estimación el Consejo de Estado, con las matizaciones que a continuación se indicarán.

El art. 192 LCSP («Incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso») establece en su apdo. 2º:

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

Por su parte, el art. 211 LCSP («Causas de resolución») dispone:

> f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.
>
> Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurran los dos requisitos siguientes:
>
> 1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.
> 2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.

Examinadas las infracciones que se han producido, resulta que (siempre a juicio del Consejo de Estado) suponían de por sí, incluso cada una de ellas y por separado, causa hábil para resolver por incumplimiento el presente contrato.

Establece el art. 211.2 LCSP:

En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo.

La oferta de la UTE para las elecciones generales de 2019 superaba las cuantías ofertadas en el acuerdo marco en diversas partidas o conceptos. La suma del total de los excesos asciende a 2.000.000 de euros, que se corresponde con la cantidad en que debían haber rebajado la oferta total (que no debía superar los 8 millones de euros, totalizando 10 millones la de la UTE) al no permitirse las MAE's (cuyo valor era precisamente de 2 millones de euros).

Frente a tales incidencias no se realizaron por el contratista alegaciones fundadas, ni en el momento en que acontecieron los hechos ni en el procedimiento de resolución del contrato. Más aún, su posición al respecto viene a probar el incumplimiento de sus obligaciones, puesto que confirma el error al que califica de «mera diferencia» que —dice— ni supone incumplimiento ni le es imputable, debiéndose a un supuesto cambio de opinión de la Administración.

El Consejo de Estado entendió acreditado suficientemente el incumplimiento en la oferta del contrato basado, con lo que considera que concurre la causa de resolución del contrato de conformidad con el art. 211.f de la Ley 9/2017.

Sentada la fundada resolución del contrato por incumplimiento del contratista, el Consejo de Estado entiende que dicho incumplimiento solo puede ser calificado como culpable.

Establece para tal supuesto el art. 213 de la Ley 9/2017:

> 3. Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

En la misma línea se pronunciaban las condiciones especiales de ejecución contenidas en el apdo. 17.1 (párrafo tercero) del cuadro de características del PCAP, cuando señalan:

> El incumplimiento de las obligaciones recogidas en este epígrafe, que se consideran esenciales, podrá determinar la resolución del Acuerdo marco conforme a lo previsto en el artículo 211, apartado f) de la LCSP, y la correspondiente exclusión como empresa adjudicataria seleccionada en el presente Acuerdo marco. Podrá solicitarse la indemnización de los daños y perjuicios en base al artículo 213.3 de la LCSP, así como la prohibición de contratar para la empresa afectada en los términos recogidos en el artículo 71.2.c) de la LCSP.

Según lo indicado en la vigente Ley de Contratos del Sector Público, reafirmado por las condiciones especiales de ejecución del PCAP, el contratista (además de serle incautada la garantía, lo que en este caso no tiene virtualidad por no haberse establecido) debe indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios que pudiera haber causado, debiendo iniciarse un nuevo procedimiento que tenga por objeto cuantificar tales daños y perjuicios por el órgano de contratación, previa audiencia de la mercantil interesada.

Sin perjuicio de lo ya expresado y a la vista de la especial significación lesiva que conllevan los hechos, recuerda luego el Consejo de Estado las previsiones contenidas en los arts. 71 y siguientes sobre prohibiciones de contratar por su eventual aplicación al caso en el momento procedente.

Se trata de los arts. 71.1.c) —haber solicitado concurso voluntario— y 71.2.c) —incumplimiento de las cláusulas esenciales del contrato, incluyendo las condiciones esenciales de ejecución—, sin obstar la eventual aplicación de otras causas que se estimase oportuno.

Estimó el Consejo de Estado en su Dictamen 68/2021, además, que parecía importante que la Administración tuviese en cuenta con posterioridad las medidas necesarias para prohibir la contratación habida cuenta de las gravísimas consecuencias de estos hechos.

De conformidad con lo expuesto, el Consejo de Estado manifestó su conformidad con la propuesta de resolución en cuanto a la procedencia de resolver el acuerdo marco por incumplimiento culpable de la contratista, debiendo preverse además la indemnización de los daños y perjuicios producidos a la Administración a cuyo efecto se debe tramitar un expediente contradictorio para determinar su cuantía.

VIII. CONCLUSIONES

Como síntesis final práctica de todo lo indicado —al hilo concreto del supuesto del Dictamen 68/2021 examinado por el Consejo de Estado, pero con evidentes posibilidades de proyección sobre la figura en general— podemos concluir las siguientes apreciaciones sobre la resolución por incumplimiento de los acuerdos marco:

1 Un acuerdo marco es un contrato. Es más, es un contrato de contratos, participando de las limitaciones y posibilidades de dicho género de negocios jurídicos.
2 La resolución por incumplimiento de un acuerdo marco conlleva un procedimiento administrativo cualificado que exige diversas fases que culminan en el dictamen del Consejo de Estado (al igual que ocurre con los demás contratos administrativos que a él se someten).
3 Una resolución por incumplimiento de un acuerdo marco que se califique de culpable puede comportar no solo la ruptura del lazo negocial, sino incluso la liquidación de daños y perjuicios sufridos por la Administración a consecuencia de la indebida o erróena gestión del contrato en cuestión. La liquidación de tales daños y perjuicios puede ser objeto de determinación con ocasión de la liquidación o puede deferirse a un momento posterior.
4 El Consejo de Estado ha promovido que, además de las consecuencias anteriores, se impulse la prohibición de contratar con las Administraciones públicas respecto de aquellos contratista que hayan lesionado de forma grave y profunda el funcionamiento de los servicios prestados a las Administraciones públicas.