



SOLICITUD DE PARTICIPACIÓN EN LA CONVOCATORIA DE PREMIOS A LAS BUENAS PRÁCTICAS Y SUGERENCIAS EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN. AÑO 2018.

Edición: TERCERA **Año:** 2018

Bloque descriptivo.

Modalidad:	▪ Sugerencias para la Gestión Universitaria.
Denominación:	Creación de la Unidad de Apoyo a la supervisión de la ejecución de los contratos públicos de la Universidad de Jaén.

Datos de la presentación.

Nombre de la persona responsable de la presentación:	Felicidad Perea Castro		
Puesto/Cargo:	Jefa del Servicio Jurídico de la Universidad de Jaén.		
Área/ Servicio /Unidad:	Servicio Jurídico		
Teléfono:	953 21 23 12	Correo Electrónico:	mfperea@ujaen.es
Número de participantes:	3		
Relación de participantes:	Francisco Yélamos López. Jefe del Servicio de Control Interno.		
	Antonio Porcuna Contreras. Jefe del Servicio de Contratación y Patrimonio.		
	Jesús Díaz Ortiz. Asesor Jurídico.		

Relación de documentos aportados:

	Informe jurídico 193/2018, de 16 de julio de 2018, sobre sugenerencia para la gestión universitaria en el ámbito del control de la ejecución de los contratos públicos en la Universidad de Jaén.
--	---

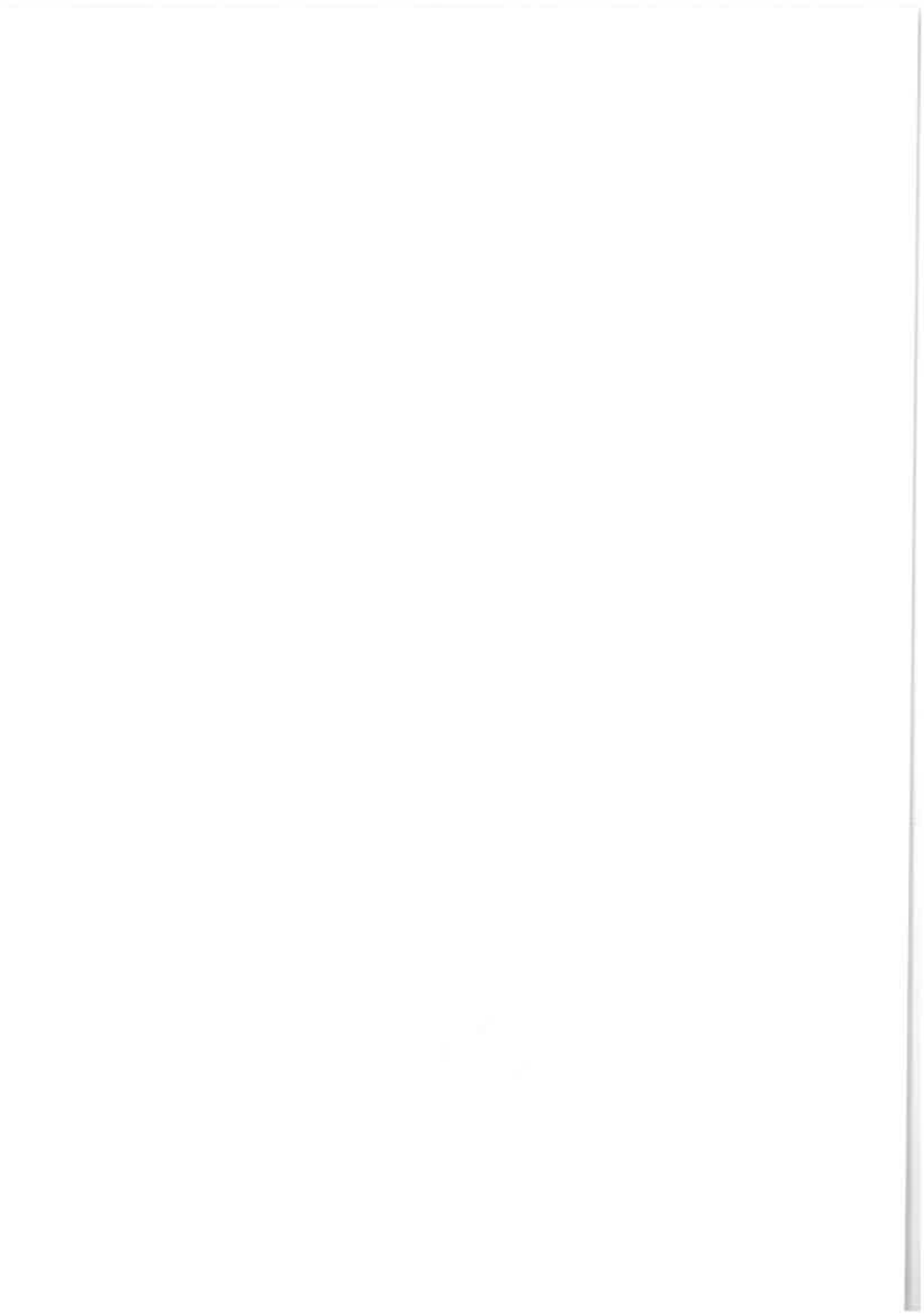
SOLICITUD, DECLARACIÓN, LUGAR, FECHA Y FIRMA.

La persona abajo firmante **DECLARA** que son ciertos los datos consignados en la presente solicitud y aceptar las bases de los PREMIOS A LAS BUENAS PRÁCTICAS Y SUGERENCIAS EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN. AÑO 2018.

En Jaén, a 30 de julio de 2018



Felicidad Perea Castro



Informe: 193/2018

Proponente: Servicio Jurídico

Fecha: 16 de julio de 2018.

Asunto: Sugerencia para la Gestión Universitaria

Sugerencia para la Gestión Universitaria.

.- Necesidad de controlar la ejecución de los contratos.

En materia de contratación administrativa, la ley dota de una serie de privilegios a la Administración Pública con el fin del buen desempeño del servicio contratado en aras al interés general y el correcto destino de los fondos públicos.

El concepto de **control ligado al gasto público**, aparece ya en el artículo primero de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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, LCSP en adelante, y persigue el objetivo de: “... una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

Como dice Luis Ortega Olivencia: “una vez formalizado el contrato, no se encuentra tiempo para inspeccionar o vigilar el servicio, ni hacer un seguimiento permanente del mismo a través de la figura del responsable del contrato. Nos encontramos con demasiados límites a esa actuación inspectora.” Aseveraciones que son confirmadas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Aragón¹, en cuanto a la necesidad de un responsable del control de la fase de ejecución de los contratos “... que permita aplicar con rigor la cláusula y sus consecuencias y no la convierta en papel mojado”, o en cuanto a la incorporación de parámetros objetivos para determinar cuándo la obligación se entiende cumplida.

De nada sirve, como dice Guillermo Lago Núñez, “la valoración efectuada para la determinación de la oferta más ventajosa, ya sea los criterios de plazo o precio, si luego no se respetan los tiempos o se modifica el precio”.

Lo cierto es que nuestra realidad dista mucho de tener un control real, operativo y eficiente de la ejecución de los contratos, de la materialización de su buen fin, de que la necesidad que

¹ Así el Informe 1/2015, de 17 de marzo recoge expresamente: “...debe establecerse un importante y responsable control por la Administración en la fase de ejecución del contrato, que permita aplicar con rigor la cláusula; y sus consecuencias (“supresión” de la prórroga o resolución del contrato) deben también acotarse en cada caso”

se trata de atender sea efectiva tal y como se ha planteado y justificado en la preparación del contrato. Es cierto que, como dice la Junta Consultiva de Aragón en el dictamen citado más arriba, la figura del responsable del contrato *“se erige en fundamental”*, pues de ¿qué sirve recoger un importante abanico de cláusulas sociales y ambientales, contributivas de importantes políticas locales como la igualdad, el empleo de los más vulnerables, el respeto a las condiciones de trabajo declaradas, así como la conservación del medio ambiente para reducir los impactos que genera el consumo de bienes y servicios, si el cumplimiento de la prestación no es verificado materialmente por el órgano de contratación, ni se aplican en consecuencia las medidas correctoras que procedan. ¿Acaso no estamos publicitando una gran potencia de maquinaria y herramientas que como medio se le atribuyen a la contratación pública, sin el necesario control?. ¿Para qué sirven tan buenos propósitos, si no tenemos la capacidad de verificar su cumplimiento?.

.- Normativa.

Nuestro derecho interno refiere esta cuestión en el artículo 62 de la LCSP, advirtiendo que: *“los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquéllos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada al ente, organismo o entidad contratante o ajena a él.”* Después de esta previsión, sólo referencias más en artículos como en el 194 (imposición de penalidades a su propuesta).

El anterior art. 52 del TRLCSP, establecía en idénticos términos salvo el verbo, ya que no era obligado su nombramiento, en lugar de *deberá* se recogía *podrá*, por lo que el actual 62 refuerza su existencia.

Cierto que, como indica Javier Escrihuela Morales, *“...en la exposición de motivos de la Ley de Contratos del Sector Público, se señalaba que la figura del responsable del contrato pretende reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las incidencias que puedan presentarse...”*, pero nada más. Se desconocen las **herramientas organizativas, formales y materiales para llevar a cabo su función.**

Con el fin de reforzar el control de la ejecución de los contratos públicos, se recogen, en la LCSP, garantías, penalidades e indemnizaciones. Así el artículo 108 permite respecto a las **garantías** que se realicen en efectivo, valores, mediante aval o contrato de seguro. Responden de formalizar el contrato en plazo, de las penalidades (conforme al artículo 192), de la correcta ejecución contemplada en el contrato incluidas las mejoras aceptadas por el órgano de contratación, de los gastos ocasionados a las Administración por la demora en el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 193) y de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución, o por su incumplimiento, cuando no proceda la resolución (artículo 194). En los contratos de obra y suministro además responden de la inexistencia de vicios o defectos en los bienes construidos, o suministrados y de los servicios prestados fuera de plazo

Es obligado por la LCSP exigir a las empresas contratistas el correcto cumplimiento de los contratos y habrá que estar a la Ley y a los pliegos para establecer las consecuencias.

- Necesidad de la creación de un nuevo órgano

Para el cumplimiento de las prescripciones legales que obligan a realizar un seguimiento de los contratos que permita la mayor eficiencia del gasto público, es preciso, la creación de un nuevo órgano, de carácter transversal, capaz de complementar las atribuciones de control y supervisión de los Responsables de Contrato y coadyuvar a la función de fiscalización de la Intervención. Estructuralmente, dependería del Servicio de Control Interno.

Este nuevo órgano sería una **Unidad de apoyo a la supervisión de la ejecución de los contratos públicos**, y de control y seguimiento de las tareas realizadas por los Responsables del Contrato. Con el siguiente desarrollo funcional:

- Realizar auditorías sistemáticas de las mejorables tareas de supervisión llevadas a cabo por los responsables de contrato y directores de obra, para evaluar el cumplimiento de la ejecución de los contratos.
- Colaborar con el responsable del contrato en la fase de diseño de la obra, suministro o prestación, aportando sus conocimientos técnicos para valorar la oportunidad y necesidad de la contratación, así como la inclusión de cláusulas sociales, ambientales o de innovación.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de carácter administrativo impuestas por el Pliego u ofertadas por el adjudicatario en su proposición. Entre ellas, las relacionadas con la contratación de mujeres en sectores en los que está sub representada, grupos vulnerables, mantenimiento de condiciones de trabajo, salario, cotizaciones a la SS, ingreso por IRPF ante la AEAT, acreditación de gestión de los residuos, etc.
- Recepcionar los documentos que justifican el cumplimiento de las obligaciones anteriores.
- Colaborar con el responsable del contrato en la solución de incidencias, interpretaciones, modificaciones y prórrogas de los contratos relacionadas con el cumplimiento de las citadas obligaciones.
- Alertar al órgano de contratación de potenciales incumplimientos del contrato verificados mediante los controles preventivos que lleve a cabo.
- Proponer al órgano de contratación las acciones correctoras precisas para subsanar las desviaciones observadas en el cumplimiento de las obligaciones del contratista.
- Reclamar en su caso los avales, imponer penalidades e indemnizaciones que recogen los pliegos y la Ley.

Esta propuesta asume el ejercicio formal de supervisión de la ejecución, descargando de trabajo a los responsables del contrato, y audita el proceso de las tareas de supervisión realizadas por estos, convirtiéndose en un importante revulsivo orientado al eficaz cumplimiento de su función. Naturalmente, serán necesarios más recursos pues la tarea a realizar es sustancialmente significativa. También el potencial de eficiencia obtenido en la ejecución del gasto.

.- Justificación:

El aumento de recursos públicos dedicados a la supervisión, se justifica en el ahorro procedente de una ejecución contractual eficiente, esto es, en la ausencia de modificados no justificados, mayores índices de calidad prestacional, mayor número de usuarios atendidos, menos reclamaciones, mayor motivación de los trabajadores al servicio del contrato, mayor satisfacción social por la creación de empleo para los más vulnerables, eliminación de impactos en el medio ambiente procedentes del consumo de bienes y servicios por la administración contratante, penalización a las empresas que no interioricen sus costes ambientales, mayor transparencia, etc.

Sin embargo, los beneficios de una controlada ejecución del contrato se nutren en buena parte de intangibles como la mejora de la calidad de servicio que son difíciles de cuantificar si no es sobre la base de la variada problemática que presenta esta fase del procedimiento y de los perjuicios causados a la hacienda pública, derivados del reconocimiento de indemnizaciones varias a las que las administraciones se enfrentan, como por ejemplo en materia de responsabilidad solidaria por impago de salarios, cotizaciones a la SS o práctica de retenciones por IRPF. Es decir, que siendo de difícil estimación, la cuenta de resultados extraída de la experiencia conjunta de los distintos pronunciamientos judiciales y de los tribunales de recursos contractuales, sirve para sostener, también del lado de la eficiencia, el incremento de recursos personales y materiales necesarios para el funcionamiento del órgano propuesto.

.- Procedimiento de control de ejecución de los contratos:

1.- Control de la ejecución del contrato: velando por el cumplimiento de las obligaciones de carácter administrativo impuestas por el Pliego u ofertadas por el adjudicatario en su proposición, colaborando con el responsable del Contrato, alertando al órgano de contratación de potenciales incumplimientos del contrato verificados mediante los controles preventivos que lleve a cabo y proponiendo al órgano de contratación las acciones correctoras

2.- Determinado el incumplimiento: se pondrá en conocimiento del órgano de contratación para estudiar si proceden, conforme a la normativa y los pliegos, acciones correctoras, o la imposición de penalidades, indemnizaciones por perjuicios e incautación de avales previa solicitud de informes:

2.1.- Procede en primer término para la reclamación el **previo informe** de Intervención y de Asesoría Jurídica para dictar la Resolución que decrete la incautación de los avales, por incumplimiento de los requisitos de ejecución recogidos en la LCSP y en los Pliegos. Se determinará en informe técnico, la cuantía a la que ascienden los perjuicios causados, así como el importe de las indemnizaciones y penalidades.

2.2.- **Acuerdo** del órgano de contratación. En el anexo número 1 se acompaña modelo.

2.3.- La ejecución total o parcial de la garantía por el órgano de contratación requerirá la solicitud previa a la Caja donde se encuentra depositada por parte del órgano administrativo

a disposición de la cual se constituyó, habiendo de acreditar éste, que no se ha producido la suspensión de la ejecutividad del acto declarativo del incumplimiento por parte del obligado si éste se ha recurrido. Acreditará así mismo, la notificación previa al interesado de la intención de formular la solicitud de incautación a efectos de **audiencia**, artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas..

2.4.- Realizados los trámites señalados, la Caja transferirá el importe a la cuenta de dicho organismo o, hará efectivos los títulos valores depositados o, requerirá al avalista o a la entidad aseguradora del pago de la cantidad solicitada por el organismo competente, según cual haya sido la modalidad de garantía prestada, y de acuerdo con las normas reguladoras de La Caja General de Depósitos, o la caja o establecimiento público equivalente de la Comunidad Autónoma. En el supuesto de que requerido el avalista o asegurador, éste no lleve a cabo el pago dentro de los plazos señalados para ello, podrá utilizar la Administración el procedimiento de apremio. En el anexo número 2 se acompaña modelo de **Resolución definitiva**. Que debe incorporar plazo para el ingreso, número de cuenta de la UJA.

Es importante en ambas resoluciones motivar adecuadamente el acto, así como incluir pie de recurso y notificar mediante acuse de recibo.

2.5.- **Control de plazos** concedidos, y analizar si: a) existe ingreso, en cuyo caso se procede al cierre y archivo del expediente, b) si no se ingresa: inicio de la vía de apremio, dando traslado a intervención, y caso de que interponga demanda, intervendrá el Servicio Jurídico.

.- Derecho comparado

En el Ayuntamiento de Jaén² se ha creado un nuevo departamento en junio de 2018 con la denominación de: **Oficina de Control de Contratos** cuya finalidad es la de analizar con detalle si una contrata cumple con la relación contractual establecida y garantizar así que se gasta bien el dinero público.

Consta de: un asesor jurídico, un coordinador de área económica, dos administrativos, un economista y tres técnicos adscritos.

Funciones: controlar todos los contratos menores; central de compras del Ayuntamiento; control con especial hincapié los pagos, cobros; velar por el respeto de las cláusulas sociales en las contrataciones; y articular mecanismos para evitar situaciones de fraude. Entre otras actuaciones, prevén sanciones, paralizado de visado de facturas.

De esta forma, y el consistorio jienense cumple con las obligaciones que la ley marca al Ayuntamiento, «*creando una oficina con una jefatura con una licenciada en Derecho al frente que reforzará la posibilidad de controlar las empresas concesionarias y todos los*

² Según nota de prensa de Diario Jaén, de fecha 22 de junio de 2018, en página 2.

contratos que pasen por el Negociado de Contratación». Oficina que también reforzará con personal administrativo y economistas.

Dentro de sus funciones estarán: «hacer una planificación de la contratación de todo el año del Ayuntamiento de Jaén y servir de asesoría jurídica a los distintos órganos que participan en la contratación».

Y también hará un seguimiento integral desde sus fases iniciales en la adquisición del compromiso de gastos y en su ejecución y finalización de los contratos menores.

En la UJA, dado que no se pueden asumir nuevas funciones por el los Servicios de Control Interno y Asesoría Jurídica, motivados por la saturación de dichos servicios debido a la carencia estructural de personal, sería adecuada la creación de dicha Oficina dependiente de Control Interno para cumplir con los postulados de la LCSP y lograr una gestión eficiente y eficaz del gasto público.

CONCLUSIONES

- Es obligado por ley designar un responsable en la ejecución de los contratos según prescribe el artículo 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, advirtiendo que: *“los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato”*.

- Para el control de la ejecución y realizar las reclamaciones que recoge la Ley es preciso crear una **Oficina de Control de ejecución de Contratos**, como en el Ayuntamiento que conste de un interventor, asesor jurídico, economista y personal de apoyo administrativo. Dicha Unidad daría cumplimiento a la obligación legal de la gestión eficiente del gasto público.

- Actuar en el sentido propuesto garantiza el correcto destino de los fondos público, logrando un cumplimiento efectivo de los contratos con la realización correcta de la prestación pactada, y en caso de incumplimiento la compensación económica a la Universidad que puede suponer el ingreso de millones de euros, mediante la reclamación de avales, imposición de penalidades e indemnizaciones.

- Inhibirse de dichas obligaciones puede suponer tanto sobrecostes, como la pérdida de recursos económicos que pueden derivar en responsabilidades por malversación de caudales públicos.



Tal es el dictamen que se emite sin perjuicio de otro mejor fundado en Derecho

Fdo. María Felicidad Perea Castro.
Asesora Jurídica, Jefe del Servicio Jurídico.