

## EL RESPONSABLE DEL CONTRATO PÚBLICO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.g) del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de fecha 23 de diciembre de 2016 (Boletín Ayuntamiento de Madrid 13 de enero de 2017) corresponde a la Oficina, en el ámbito definido en su artículo 1, “asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales”.

Conforme a dicha competencia se elabora el siguiente informe:

La contratación pública, uno de los instrumentos a través del cual la administración pública alcanza resultados y objetivos propios de sus competencias, se materializa en procedimiento administrativos compuestos de diversas fases, todas ellas necesarias para la adecuada gestión de los mismos. La preparación del contrato, redacción de pliegos, adjudicación y ejecución conforman las distintas etapas. Cada fase implica distintas actuaciones, y todas ellas tienen relevancia en el objeto final. La exhaustiva regulación legal de las fases de licitación y adjudicación, con sus correspondientes controles económicos financieros, jurídicos, e incluso la posibilidad de interponer recursos administrativos ante los tribunales contractuales, nos sitúan en un escenario de destacable rigor, transparencia y seguridad jurídica. Sin embargo, la fase de ejecución adolece, con frecuencia, de la falta del mismo control y seguimiento.

Es precisamente en esta fase de ejecución donde podemos observar áreas de mejora. Un control exhaustivo del cumplimiento de las prestaciones contratadas permitirá un eficiente aprovechamiento de los recursos públicos.

En esta fase cobra especial relevancia la figura del responsable del contrato, cuya potenciación facilitará la verificación del cumplimiento adecuado de los contratos públicos.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), creada al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en su informe de 18 de diciembre de 2019, señala que “La ejecución del contrato es una de las fases de la contratación en la que tradicionalmente ha existido menos acento en estudio, seguimiento y control, sin perjuicio del control económico presupuestario ejercido por las intervenciones y órganos responsables que conlleva la ejecución del presupuesto.”

### 1.- Antecedentes

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, recoge por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la figura del responsable del contrato, como indica en su exposición de motivos” *para reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las diversas incidencias que pueden surgir durante su ejecución, se ha regulado*



la figura del responsable del contrato". Esta regulación, contenida en su artículo 41, establecía el carácter potestativo de su existencia, siendo una mera opción de la que disponían los órganos de contratación.

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), en su artículo 52 recoge la figura en los mismos términos.

Posteriormente, diversas recomendaciones de varias Juntas Consultivas proponían la potenciación de la figura del responsable del contrato para determinar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, en su Recomendación 1/2012, de 4 de diciembre, en relación con los trabajadores de las empresas en los contratos de servicios, recomienda en este tipo de contratos, al amparo del artículo 52 del TRLCSP, la designación de un responsable de contrato que "en nombre de la entidad administrativa, y con carácter general, supervisará la ejecución del contrato, adoptará las decisiones oportunas y dictará las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta radiación de la prestación pactada." Define, asimismo, las funciones que conviene atribuirle. Siendo estas, entre otras, la proposición al órgano de contratación de: la resolución de los incidentes surgidos en la ejecución del contrato; la imposición de penalidades, la prórroga, en su caso, del contrato; así como establecer directrices, inspeccionar y ser informado del proceso de realización o elaboración del servicio contratado.

La Recomendación 1/2013, de 27 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a la necesidad de aprobar en el ámbito del sector público unas instrucciones para la correcta ejecución de servicios externos, considera un instrumento fundamental y clave para el objetivo de las instrucciones la figura del responsable del contrato regulado en el artículo 52 del TRLCSP. Indica, esta Recomendación, que la dicha figura "debería tener carácter obligatorio en los contratos de servicio que, por sus especiales circunstancias, (...) puedan dar lugar a situaciones en las que exista peligro de que los representantes o trabajadores del contratante puedan invadir la esfera de dirección que corresponda al contratista, respecto de su personal".

El informe 16/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sugiere que "la primera medida a adoptar por la Administración contratante respecto de la condición especial en la fase de ejecución del contrato es la de su adecuado control y seguimiento, para lo que la figura del responsable del contrato se erige en pieza fundamental", destacando la necesidad "de 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 y no la convierta en papel mojado".

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su informe 4/2015, de 28 de septiembre, relativo al acto de recepción de obras, entiende conveniente atribuir, en los pliegos, al responsable del contrato las funciones detalladas en la recomendación 1/2012, de 4 de diciembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, anteriormente citado.



Finalmente, el responsable del contrato se regula con carácter obligatorio en el artículo 62 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

## 2.- Regulación jurídica del responsable del contrato

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de conformidad con lo manifestado en su exposición de motivos, trata de diseñar un sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, persiguiendo en todo momento la eficiencia en el gasto público.

La ejecución del contrato debe ser considerada como un elemento básico en la consecución de los objetivos de la contratación pública, coadyuvando a una mejora de la eficiencia del gasto público.

En el efectivo control de la ejecución contractual tiene un lugar destacado la figura del responsable del contrato, que se define como obligatoria en el artículo 62 de la LCSP.

*“Artículo 62. Responsable del contrato.*

*1. Con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos, 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 aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.*

*2. En los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo conforme con lo dispuesto en los artículos 237 a 246.*

*3. En los casos de concesiones de obra pública y de concesiones de servicios, la Administración designará una persona que actúe en defensa del interés general, para obtener y para verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, especialmente en lo que se refiere a la calidad en la prestación del servicio o de la obra.”*

La ubicación de este precepto, en el Libro Primero “Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos”, Título II, “Partes en el contrato”, Capítulo I “Órgano de contratación”, implica el carácter obligatorio para todos los contratos del sector público.

La mención a la citada figura del responsable del contrato se observa en los siguientes artículos:

- artículo 62 “responsable del contrato”
- artículo 194 “daños y perjuicios e imposición de penalidades”



- artículo 195 “*resolución por demora y ampliación del plazo de ejecución de los contratos*”

Contrato de servicios:

- artículo 308, “*contenido y límites*”
- artículo 311 “*ejecución, responsabilidad del contrasta y cumplimiento de los contratos de servicios*”

Disposición adicional tercera:

- “*Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales*”

### 3.- Funciones del responsable del contrato

Las funciones del responsable del contrato quedan reseñadas a lo largo de la ley, y algunas de ellas estarán vinculadas a la tipología del contrato.

Le corresponde al responsable del contrato supervisar la ejecución del contrato y adoptar las decisiones e instrucciones que aseguren la correcta prestación de lo pactado, dentro de las facultades que el órgano de contratación le atribuya.

Cabe observar que la actuación del responsable tiene una doble vertiente, por un lado, tendrá funciones propias directamente ejecutables y, por otro lado, opera con facultades de asesoramiento del órgano de contratación.

Atendiendo al contenido de los preceptos arriba citados, le correspondería al responsable del contrato:

- Supervisar la ejecución del contrato, 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 aquellos le atribuyan.
- Proponer al órgano de contratación penalidades derivadas del incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o demora en la ejecución.
- Informar, en los supuestos de demora en el plazo inicial de ejecución, si el retraso fue producido por motivos imputables al contratista.
- En los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo conforme con lo dispuesto en los artículos 237 a 246.
- En los contratos de servicios que impliquen el desarrollo o mantenimiento de aplicaciones informáticas, la financiación y pago se ajustará al ritmo requerido en la ejecución de los componentes de prestación requeridos, debiendo adoptarse a este fin por el responsable del contrato, las medidas que sean necesarias para la programación de las anualidades y durante el período de ejecución.
- En los contratos de servicios, emitir instrucciones para la interpretación del contrato.

#### Información de Firmantes del Documento



Además de las funciones señaladas, los pliegos le pueden asignar aquellas atribuciones que el órgano de contratación considere adecuadas para garantizar la supervisión del contrato y su correcta ejecución. La fase de ejecución del contrato comprende numerosos aspectos, tanto los contenidos en los pliegos, como en la propia oferta, lo que implica la conveniencia de considerar el listado de funciones de una manera flexible respecto a unos u otros contratos, pero con un denominador común: que sea lo más detallada y exhaustiva posible en la redacción de los pliegos, de manera que se asegure la óptima ejecución contractual.

La OIReScon, en el precitado informe de 18 de diciembre de 2019, efectúa la siguiente recomendación: " *la normativa obliga a la designación del responsable y puede ser una buena práctica y un proceder transparente su nombramiento en el PCAP tal y como ya se hace por algunos órganos de contratación. Con esto se obtiene información sobre la implicación del órgano de contratación en fase de ejecución del contrato en la que se producen actos de trascendencia y de riesgo como la modificación contractual y otras incidencias* ".

Será, por tanto, en el pliego de cláusulas administrativas particulares donde se contengan las funciones concretas encomendadas por el órgano de contratación. Altamente recomendable que los pliegos reflejen de la manera más detallada y exhaustiva posible las funciones atribuidas, con publicidad y transparencia tanto de las mismas como del nombramiento del responsable del contrato.

Algunas funciones atribuibles al responsable del contrato en el pliego podrían ser:

- Convocar reuniones con el contratista para el adecuado desarrollo del objeto del contrato
- Establecer directrices para la ejecución del contrato, sin que las mismas puedan conculcar la legislación aplicable o el contenido los pliegos, ni implicar modificaciones cuya competencia sería del órgano de contratación
- Inspeccionar y vigilar la ejecución de la prestación contratada
- Interpretar los pliegos del contrato
- Comprobar y exigir la existencia de los medios necesarios para la prestación del contrato, tanto los dispuestos en pliegos como los comprometidos en la oferta objeto de adjudicación.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social y laboral
- Asegurar el cumplimiento y publicidad de las obligaciones en materia de transparencia
- Informar respecto a las garantías depositadas para responder del contrato
- Proponer, en su caso, la modificación del contrato, con los límites establecidos en la ley
- Apoyar a quien sea designado para actuar en defensa del interés general en las concesiones de obra pública y de servicios

Sería valorable la oportunidad de que el responsable del contrato participara en la elaboración de aquellos aspectos de los pliegos por cuya ejecución deba velar, asesorando sobre los mismos.



Para el efectivo control de la ejecución de las obligaciones contractuales, el órgano de contratación, como máximo competente, debe contar con la figura del responsable del contrato, y este a su vez estará apoyado por la unidad encargada del seguimiento. Esta última, citada en el artículo 62.1 de la LCSP, al regular la figura del responsable del contrato, indicando: "con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos".

Así pues, debemos diferenciar ambas figuras en cuanto a funciones. El seguimiento ordinario y formal de las prestaciones se llevaría a cabo por la unidad encargada, en apoyo del responsable del contrato. Dado el tenor literal del artículo 62, el responsable del contrato no sustituye a la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato, y debe ser independiente con respecto a la misma. El papel de esta unidad es de gran importancia en apoyo del responsable del contrato, dada su proximidad en la prestación de las obligaciones contratadas, y en la gestión diaria del mismo.

#### 4.- El responsable del contrato en el Ayuntamiento de Madrid

Esta figura ha estado potenciada en nuestra administración desde hace tiempo, antes incluso de que la LCSP le diera el carácter de obligatorio. A modo de ejemplo cabe citar el Decreto de 15 de diciembre de 2016, del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por el que se aprueba la Instrucción 5/2016, relativa a los criterios de actuación en la contratación municipal, donde se destaca la figura del responsable del contrato en su apartado Sexto, y se le asignan funciones con carácter general:

*"Para poder realizar un seguimiento y control adecuados en relación con el cumplimiento del contrato y su correcta ejecución, un instrumento fundamental y clave es la figura del responsable del contrato.*

*El responsable del contrato deberá cumplir con todas las funciones atribuidas en el TRLCSP, las cuales se encuentran recogidas en los modelos de pliegos de Área de Gobierno de Economía y Hacienda 29 cláusulas administrativas particulares declarados de general aplicación en el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos.*

*El responsable del contrato deberá supervisar su cumplimiento durante toda la ejecución de aquél con el fin de comprobar que su realización se ajusta a lo establecido en los pliegos. Para ello, la inspección del cumplimiento del contrato habrá de ser continua y permanente, debiendo realizarse cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar la correcta ejecución de la prestación.*

*Asimismo, en relación con el seguimiento de la ejecución, el responsable del contrato deberá cumplir con todas las funciones específicas que le han sido atribuidas por la Instrucción 1/2016, sobre cláusulas sociales, la Instrucción 2/2016, sobre cláusulas éticas de comercio justo, así como las establecidas en la Instrucción 3/2016, sobre los criterios de actuación para la aplicación de la reserva de contratos prevista en la Disposición Adicional Quinta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o Instrucciones que las sustituyan."*



En la comparecencia del Director de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, en la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, celebrada el 26 de septiembre de 2018, se expusieron unas reflexiones sobre la ejecución de los contratos, con mención expresa al responsable: *"En la fase de ejecución los riesgos más característicos son si se obtiene una prestación diferente a la contratada, si se modifica injustamente el contrato o si se autorizan pagos irregulares, y también, y esto es importante, si no se exigen responsabilidades en caso de incumplimiento. Es especialmente relevante el que no se exija estas responsabilidades del contrato o se desatiendan las penalidades previstas en los pliegos. En la fase de ejecución de los contratos, los encuentros realizados nos han permitido comprobar que esta fase es susceptible de mejora en lo que concierne al seguimiento y control del cumplimiento de los contratos y, especialmente, de los pliegos de sus cláusulas administrativas particulares que contienen las penalidades. La figura del responsable del contrato debe ser potenciada, ya que es él a quien corresponde supervisar su ejecución y adoptar la decisión y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, competencia que en los contratos de obra corresponde al director facultativo, y en las concesiones de obra pública y de servicios, a la persona que se designe para verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario. El artículo 194.2 dispone que las penalidades previstas en los artículos 192 y 193 por incumplimiento parcial, cumplimiento defectuoso o demoras de la ejecución se impondrán por acuerdo del órgano de contratación adoptado a propuesta del responsable del contrato. Se nos ha recordado que el responsable del contrato debe ser vigilante del cumplimiento de los derechos laborales. Se sugiere la conveniencia de que se integren en la mesa de contratación los técnicos que han redactado los pliegos, especialmente y cuando se trata de contratos referidos a temas complejos o muy técnicos. También se informa de la complejidad que presenta el cumplimiento de los contratos integrales de obras públicas, especialmente cuando están comprometidos varios años. Sería oportuno que en el seguimiento de la ejecución en la contratación se hicieran unas pruebas-piloto que sirvan de modelo, y ello nos facilitaría la información sobre lo que se puede mejorar."*

En la actualidad, y tras un análisis detallado de los modelos de pliegos del Ayuntamiento, se observa que recogen de forma expresa la figura del responsable del contrato, atribuyéndole funciones amplias y específicas.

Más recientemente, cabe hacer referencia a la Comunicación relativa a la ampliación del plazo de ejecución de los contratos", dictada por la Dirección General de Contratación y Servicios con fecha 20 de octubre de 2020, donde se establece la exigencia expresa de un informe del responsable del contrato, en el cual se determine si el retraso producido durante la ejecución ha sido por motivos imputables al contratista, así como si el posible plazo de ampliación es razonable y permitirá la finalización de las prestaciones del contrato.

Siendo, pues, una figura presente en los pliegos y en el procedimiento contractual, la aplicación efectiva de las obligaciones otorgadas al responsable por el pliego puede ser uno de los aspectos que podría ser susceptibles de una mayor optimización.



## 5.- Consideraciones y propuestas de mejora

Podríamos partir de la conveniencia de que la fase de ejecución del contrato quede definida, lo más completa posible, en los pliegos. En los cuales podría incluirse una metodología de evaluación de los resultados obtenidos por el contrato. La definición concreta de las funciones del responsable, así como de los elementos sustantivos a controlar, contribuiría a una mayor eficacia de su labor, y a una mayor claridad de su actuación.

La transparencia en el nombramiento del responsable del contrato y la definición de sus funciones de manera concreta en cada contrato, plasmadas en su publicación, son elementos de interés para una mejor gestión. Transparentes, asimismo, deberían ser las decisiones e instrucciones que dicte dicho responsable en la fase de ejecución. Los principios de transparencia, declarados en el artículo 1 de la LCSP, entendemos van vinculados y afectan a todo el proceso de contratación.

Los requisitos que deberían reunir las personas que asuman la responsabilidad sobre la ejecución del contrato convendría que estuvieran vinculados a dos aspectos: formación y requisitos formales para evitar posibles conflictos de intereses en la supervisión del contrato.

Respecto a la formación, sin duda un efectivo control contractual viene determinado por la adecuada formación profesional del personal encargado de llevar a cabo las labores de responsable del contrato. Formación específica en materia administrativa de contratación, así como en la materia concreta contratada, y en los diferentes ámbitos objeto de control, incluidas las condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental.

Si bien la LCSP no establece una regulación respecto al conflicto de intereses en la figura del responsable del contrato, aspecto que queda regulado en su artículo 64 en cuanto al proceso de licitación, podría ser una práctica saludable que en la designación del responsable del contrato quede garantizada la inexistencia de conflicto de intereses.

Dada la condición de pieza clave que tiene la figura del responsable en la fase de ejecución del contrato, deberíamos tener en cuenta las peculiaridades y características de ciertos contratos.

No todos los contratos presentan las mismas dificultades para su ejecución, ni por tanto para su control. Hay razones de diversa índole que implican complejidad de ciertos contratos, por su objeto, por sus destinatarios o por la propia dificultad de la supervisión.

En estos supuestos, quizá podría valorarse que la figura del responsable contrato no fuera unipersonal, sino que estuviera compuesta por un grupo multidisciplinar, que por su diversa formación permitiera un mejor control.

Con carácter general, la responsabilidad del contrato asumida por personas vinculadas directamente a la gestión de una unidad, servicio o subdirección no facilita que puedan desempeñar todas sus competencias con la debida eficacia. Deben tramitar los expedientes propios de las competencias que tiene atribuidas, junto con la ejecución de





los contratos relacionados con las mismas. Hay, por tanto, una concurrencia de tareas que puede dificultar el efectivo control contractual.

Si bien establecer una regla general es prácticamente imposible, dada las diferentes organizaciones de los servicios, así como los distintos contratos, sí que cabría estudiar, cuando así se considere conveniente, la creación de una unidad, departamento o servicio, como órgano de control contractual, diferenciado del propio servicio de gestión directa.

Es importante, por otra parte, contar con los recursos humanos suficientes. Los diversos aspectos de ejecución deben quedar acreditados de manera documentada, lo que implica un ingente trabajo a efectos probatorios, en su caso, en los expedientes sancionadores o por incumplimientos a que hubiere lugar.

Destinar recursos de calidad a velar por el cumplimiento de los contratos es una inversión rentable para la consecución de los intereses públicos. Podría conllevar ahorros de costes, al no abonarse aquellos servicios o prestaciones no efectivamente ejecutadas, así como conseguir una mayor calidad de los servicios.

El posible riesgo de dejar en manos del adjudicatario del contrato su ejecución, sin el preceptivo y necesario control público sobre el mismo, es algo que no puede ser asumido por una administración responsable y comprometida con los principios de eficacia y eficiencia, exigidos para prestar el mejor servicio a los ciudadanos.



## Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 22/12/2020 12:42:57  
CSV : 9801FFD73E3DE4B2

