



V LEGISLATURA NÚM. 41

23 de febrero de 2001

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección:

<http://www.parcn.rcanaria.es>

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

SUMARIO

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

EN TRÁMITE

IAC-217 De fiscalización sobre la subcontratación de obras por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Página 2

INFORME DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

EN TRÁMITE

IAC-217 De fiscalización sobre la subcontratación de obras por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

(Registro de Entrada núm. 184, de 26/1/01.)

PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 30 de enero de 2001, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

9.- INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

9.2.- De fiscalización sobre la subcontratación de obras por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Acuerdo:

En conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y según lo dispuesto en el artículo 179 del Reglamento de la Cámara, se acuerda remitir a la Comisión de Presupuestos y Hacienda el Informe de referencia y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

De este acuerdo se dará traslado a la Audiencia de Cuentas.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 102 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 6 de febrero de 2001.-
EL PRESIDENTE, José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA SUBCONTRATACIÓN DE OBRAS DEL AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	2
II. NORMATIVA APLICABLE	2
III. OBJETIVOS Y ALCANCE	3
IV. TRÁMITE DE ALEGACIONES	3
V. RELACIÓN DE CONTRATOS FISCALIZADOS	3
VI. ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS	4
VI.1 Tramitación	4
VI.2 Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares ..	4
VI.3 Mesa de Contratación	5
VII. MODIFICACIONES DE LOS PROYECTOS	7
VIII. REALIZACIÓN Y PLAZO DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS	7
IX. LA SUBCONTRATACIÓN	7
IX.1 Regulación Legal	7
IX.2 Actuación de la Corporación	8
X. CONCLUSIONES	9
XI. RECOMENDACIONES	10

ABREVIATURAS

CEE	Comunidad Económica Europea
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LAC	Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas
LCE	Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre
RLCAP	Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986

I. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en sesión celebrada el 22 de marzo de 1999, y en uso de las competencias que le atribuye el artículo 8.1 de la LAC, acordó, previa denuncia del Grupo Municipal de Izquierda Unida Canaria en la Corporación, basada en el artículo 116 de la LBRL, elaborar un Informe de Fiscalización sobre la subcontratación de obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, referido a los ejercicios 1992 a 1998.

Las cuestiones planteadas en la denuncia hacían referencia a la adjudicación de obras por el Ayuntamiento a favor de la sociedad mercantil ECOASA, S.A. (en adelante ECOASA) que carecía de medios propios para su ejecución y que, por ello subcontrató su integridad.

Como la práctica integridad de los contratos analizados han seguido en sus actuaciones principales el curso de la normativa contenida en la LCAP, a lo largo del informe se aludirá a dicho texto legal, aunque cuando sea preciso se harán las oportunas referencias al anterior texto legal.

El número de expediente y la relación de contratos fiscalizados se especifican en el apartado V del informe.

II. NORMATIVA APLICABLE

Dentro del marco jurídico aplicable a los contratos adjudicados, el nº 303/93 lo fue de acuerdo con las previsiones de la LCE, en tanto que los restantes lo fueron con la LCAP, que vino a derogar, entre otras disposiciones, la LCE y el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 19 de enero de 1953.

A partir de la entrada en vigor de la LCAP se acaba con la dualidad de relaciones (contratación estatal y contratación local), en cuanto que la LCAP somete a su disciplina toda la actividad de las Administraciones Públicas y, en concreto, la de los Entes Locales, sus Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público.

La íntegra aplicación de la LCAP a los Entes Locales se hace reconociendo sus peculiaridades organizativas, al prescribir la Disposición Final 2-2 de la LCAP que "cuando se haga referencia a órganos de la Administración General del Estado, deberá entenderse hecha, en todo caso a los correspondientes de las restantes Administraciones Públicas, organismos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1 salvo los supuestos que la disposición cita".

La Disposición Derogatoria de la LCAP, en su apartado I.b), que deroga el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, no lo hace así, con el TRRL, ni con otras normas legales y reglamentarias

locales, y, en cambio, mantiene la vigencia del artículo 88 de la LRBRL, pero modificando su texto (Disposición Adicional 9).

En el ejercicio económico 1995 estuvieron en vigor, no de forma simultánea, la LCE y la LCAP, en tanto que el de 1996 presenta dos características principales, fue el primer año en que estaba plenamente en vigor la LCAP, de forma que los expedientes de contratación que comenzaron a tramitarse en ese ejercicio ya se regían en su totalidad por la nueva legislación. También se debe tener en cuenta que a principios de año se produjo la primera modificación de la Ley de Contratos en determinados aspectos relativos a las prohibiciones para contratar con la Administración (Ley 9/1996, de 15 de enero), posteriormente se publicó el RLCAP, y, por último, a finales del ejercicio se volvió a reformar mediante las Leyes 11/1996 y 13/1996, de 30 de diciembre, en aspectos relativos a la tramitación de emergencia de los expedientes, al procedimiento para la modificación de los contratos de obras, a la financiación de los contratos mediante la modalidad de abono total del precio y a la eliminación de la fiscalización previa en los contratos menores, así como en los contratos periódicos o de tracto sucesivo.

Dado el ámbito temporal de la presente fiscalización, no es de aplicación la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LCAP.

El régimen jurídico básico aplicable a los contratos fiscalizados se encuentra integrado por:

1. Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.
2. Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
3. Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995.
4. Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre y disposiciones modificativas del mismo, en cuanto no se opongan a lo establecido en la Ley 13/1995 y Decreto 390/1996.
5. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
6. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.
7. Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, aprobado en sesión de 20 de febrero de 1987.
8. Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

III. OBJETIVOS Y ALCANCE

El presente Informe de Fiscalización pretende conseguir los siguientes objetivos:

- Fiscalizar las fases del procedimiento contractual relativas a la adjudicación y ejecución de los correspondientes

contratos, haciendo especial hincapié en lo concerniente a los requisitos de solvencia técnica.

- Verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable para la subcontratación de obras.

Se han fiscalizado 17 contratos de obras, que se corresponden con la totalidad de los adjudicados a ECOASA en el periodo analizado. La cuantía total asciende a 439 m.p. en la que se incluyen los precios de adjudicación y las modificaciones de los proyectos, en los supuestos en que se haya producido.

La fiscalización se ha efectuado de conformidad con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público. Los trabajos se han realizado en la sede de la Audiencia de Cuentas.

IV. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Las actuaciones se pusieron de manifiesto al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento con fecha 25 de julio de 2000.

En el plazo concedido para ello, la Entidad no presentó alegación alguna al proyecto de informe.

V. RELACIÓN DE CONTRATOS FISCALIZADOS

La Corporación Local viene cumpliendo con la obligación de remitir de forma periódica a esta Institución, según dispone el artículo 58 de la LCAP, información sobre los contratos formalizados cuya cuantía excede de los importes en él indicados. Si bien, ninguno de los contratos fiscalizados en el presente trabajo superaba dichos límites.

Para la elaboración del presente Informe de Fiscalización y dado lo anteriormente expuesto, fue preciso dirigirse al Ayuntamiento solicitando una relación de los contratos que adjudicaron a ECOASA en los citados ejercicios para poder conocer, así, los expedientes tramitados.

En los ejercicios fiscalizados, el Ayuntamiento ha adjudicado, de acuerdo con la información remitida a esta Institución con las Cuentas Generales, un total de 7.247 contratos por un importe de 20.229 m.p., de los que en número de 491, por un importe de 14.242 m.p. corresponden a obras.

El control de legalidad efectuado sobre los contratos de obra se ha encaminado, principalmente, a comprobar si la Corporación tramita los expedientes de contratación de forma transparente como medio para lograr la objetividad de la actividad administrativa y el respeto de los principios generales que deben regir la contratación administrativa, así como al análisis de las subcontrataciones, pues la LCAP, según recoge su exposición de motivos, establece un común denominador sustantivo que pretende asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales.

Los 17 contratos de obras fiscalizados son los siguientes:

Nº Expte. Denominación

303/93	Rehabilitación de viviendas Patronato Francisco Franco, Escaleritas, 2º grupo, bloque 7.
477/95	Reparación de muro de contención y escalera de la calle Jazminero.
488/95	Construcción de dos aulas en el Colegio Público Siete Puertas.
22/96	Proyecto RAM 96 Distrito V (Colegios León y Castillo y cuatro más).
26/96	Proyecto RAM 96 Distrito VIII (Colegios Adán del Castillo y cinco más).
27/96	Proyecto RAM 96 Distrito IX (Colegio Hoya del Parrado y cuatro más).
50/96	Rehabilitación de 76 viviendas Grupo Nuestra Señora del Carmen.
100/96	Rehabilitación de viviendas del Patronato Francisco Franco IV Fase, barrio de Las Rehoyas, grupo X.
27/97	Obras RAM 97 Distrito V (Colegio Galicia y otros).
30/97	Obras RAM 97 Distrito VII (Colegio Buenavista I y otros).
31/97	Obras RAM 97 Distrito VIII (Colegio Pinocho y otros).
54/97	Acondicionamientos varios en catorce Colegios públicos.
72/97	Acondicionamientos varios en Colegios públicos Cataluña, Fernando León y Castillo y Adela Santana.
12/98	RAM 98 Distrito IV (Reparaciones en Colegio Fernando Guanarteme).
13/98	Proyecto RAM 98 Distrito V (Reparaciones en varios Colegios).
16/98	Proyecto RAM 98 Distrito VII (Reparaciones en varios Colegios).
17/98	Proyecto RAM 98 Distrito VIII (Reparaciones en varios Colegios).

VI. ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

El concurso abierto ha sido el utilizado en todos los contratos fiscalizados, salvo en el nº 303/93, que lo fue por contratación directa.

VI.1 Tramitación

De las tres modalidades previstas en el artículo 71 de la LCAP para la tramitación de los expedientes (ordinaria, urgente y de emergencia), la urgente se caracteriza por un acortamiento de los plazos para acelerar el inicio de la prestación.

Por ello, el artículo 72 de la LCAP reserva dicha modalidad a los expedientes cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. Sin embargo, en los expedientes acogidos a este régimen se produce una tardanza en la formalización de las actuaciones administrativas o en la ejecución, dilación que no se corresponde con el supuesto de hecho contenido en el citado artículo.

VI.2 Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

En el concurso la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a

declararlo desierto (artículo 75.3 de la LCAP). Para la valoración de las proposiciones se estará a los criterios objetivos recogidos en los pliegos por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya.

Aunque el artículo 76.2 de la LCAP establece que, en todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados, la Corporación lo motivó, en los nº 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98 en que la selección no debía ser exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea el más bajo, “ya que la concepción tipo municipal, dada la complejidad de la misma, puede ser mejorada” y en que “al no ser el criterio de precio más bajo el único exigible a las empresas, entendemos que este expediente debe tramitarse bajo la modalidad de concurso”. Es preciso tener en cuenta que aunque en el PCAP se contempla la admisión de variantes, si esta posibilidad aparece recogida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en ninguno de los contratos analizados fueron presentadas alternativas a la definida en el proyecto objeto de licitación.

En el PCAP se contemplan, salvo en los nº 477/95, 100/96, 54/97 y 72/97 como criterios de adjudicación del contrato, entre otros: la experiencia previa en obras y/o programas de iguales o similares características y la propuesta u oferta económica, para la que considera baja temeraria la superación en cinco unidades del porcentaje que constituya la baja media de todas las proposiciones, tal y como se contempla en la normativa contractual para la subasta.

En los nº 488/95 y 100/96 se incluye como criterio la eficiencia y eficacia en programas de iguales o similares características y en el último se incluye además la capacidad técnica del contratista.

Los requisitos de solvencia económica, financiera, técnica y profesional, están recogidos en los artículos 16 y 19 de la LCAP como normas de admisión de los empresarios interesados. Por su parte, el artículo 87 del mismo texto legal, en los supuestos de adjudicación mediante concurso, obliga a la Administración a incluir en los Pliegos los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación del contrato, tales como precio, fórmula de revisión, plazo de ejecución, calidad, etc.

La inclusión de conceptos que, en definitiva son requisitos de solvencia técnica y profesional deben utilizarse exclusivamente en la fase de admisión y no en la de selección.

Así, el criterio previsto para valorar las ofertas relativo a “Experiencia previa en obras o programas iguales o similares” se puede encuadrar en el artículo 17.b) de la LCAP como requisito de solvencia técnica, aunque éste es más estricto al limitarlo a los últimos cinco años y exigir certificados de buena ejecución para las más importantes.

En este extremo la JCCA en su informe de 30 de junio de 1998 (Expediente 13/98) se manifiesta en el sentido de que la experiencia –obras y/o programas de iguales o similares características– es requisito que puede justificar la solvencia del empresario en la fase de verificación de su aptitud, pero no puede utilizarse como criterio de adjudicación del concurso incluido entre los enumerados en el artículo 87 de la LCAP.

En cuanto al análisis de las bajas temerarias o desproporcionadas y de las anormalmente bajas, debe hacerse tomando como referencia la normativa comunitaria, en concreto los siguientes preceptos: artículo 30 de la Directiva 93/37/CEE; artículos 26 y 27 de la Directiva 93/36/CEE; y artículos 36 y 37 de la Directiva 92/50/CEE, y puede adelantarse que cabe apreciar aquellas tanto en la subasta como en el concurso.

El objetivo de la normativa comunitaria es que no se rechacen automáticamente tales ofertas sin comprobar previamente su posible cumplimiento, esto es, que no se desprecie la posibilidad de aprovechar el beneficio económico para los intereses públicos que se obtendría de quedar patente que aquel cumplimiento es viable. Este principio se ha incorporado al artículo 84 de la LCAP, regulador, entre otros, de la subasta como forma de adjudicación, y a tal efecto establece que la declaración del carácter desproporcionado o temerario de las bajas requerirá el cumplimiento de los dos siguientes requisitos: previa solicitud de información a todos los licitadores supuestamente comprendidos en la baja temeraria y el asesoramiento técnico de los servicios correspondientes. La previsión del citado artículo 84 hay que hacerla extensiva al concurso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 91 de la LCAP.

Sin perjuicio de lo anterior, no deben olvidarse las diferencias existentes entre la subasta y el concurso; mientras que en aquella el precio es el único criterio de adjudicación y opera de manera automática, de modo que la adjudicación, en principio, recaerá en el licitador que presente la oferta más baja, en el concurso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 75.3 en relación con el artículo 87, ambos de la LCAP, por la aplicación de los distintos criterios objetivos de adjudicación, entre los que generalmente se encuentra el precio, la adjudicación recaerá en aquel licitador que, en su conjunto, efectúe la oferta más ventajosa.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que no resulta de aplicación al concurso el artículo 109 del RGCE, pues en el concurso, como ha quedado dicho, intervienen otros criterios, además de, en su caso, el precio, lo que imposibilita su aplicación automática como criterio objetivo de adjudicación.

La distinta ponderación del criterio del precio, incluso su inexistencia, en el concurso determina que sea imposible apreciar a priori los supuestos en que una oferta debe considerarse desproporcionada o temeraria, y, en consecuencia, pueda aplicarse el procedimiento, con los efectos previstos en el artículo 84, apartados 2 b, 3, 4 y 5 de la LCAP.

Excepción a la afirmación realizada la constituye el que el propio PCAP contenga fórmulas o criterios para la previa consideración de desproporcionadas o temerarias de las bajas de las ofertas en concursos.

La JCCA ha manifestado la imposibilidad de apreciar bajas desproporcionadas o temerarias en concursos, salvo que el pliego introduzca un sistema que permita valorar adecuadamente las ofertas anormalmente bajas, pues ello desvirtuaría la noción de "oferta económicamente más ventajosa".

Otro aspecto relevante entre los criterios de adjudicación es el relativo, en el nº 50/96, a la contratación de mano de obra desempleada residente en el barrio de La Isleta, que también figura como criterio de adjudicación y que no fue comprobado por la Corporación una vez iniciadas las obras.

VI.3 Mesa de contratación

La LCAP no excluye, en principio, a ninguna entidad en función de su naturaleza, de la posibilidad de realizar contratos con la Administración.

Ahora bien, lo que si exige la Ley es el cumplimiento de una serie de requisitos que tienen que concurrir en los contratistas para que puedan celebrar contratos públicos.

Entre los requisitos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 y siguientes de la LCAP y RLCAP, resultan exigibles se encuentran la capacidad de obrar, la solvencia y el no estar incurso en prohibiciones para contratar.

Respecto al primero, en los nº 303/93, 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98, no consta en el expediente la acreditación, mediante la escritura de constitución o modificación inscrita en el Registro Mercantil, de dicha capacidad.

En cuanto al segundo, el artículo 20 de la LCAP establece en su letra K) que en ningún caso podrán contratar con la Administración quienes no acrediten la suficiente solvencia económica, financiera y técnica o profesional.

Como se aprecia, la solvencia a la que se refiere la Ley tiene un doble ámbito:

- Solvencia económica y financiera
- Solvencia técnica o profesional

Aunque en el PCAP se especifica que las empresas podrán acreditar la solvencia por uno cualquiera de los medios contemplados en el artículo 16, apartado 1 de la LCAP para la financiera y 17, letras b) y c) en algunos expedientes y tres o cinco en otros de los especificados en otros para la técnica, en los nº 477/95, 488/95, 22/96, 27/96, 27/97, 30/97 y 31/97, únicamente se acompañó una relación de obras ejecutadas, sin indicación acerca de si habían sido ejecutadas en el curso de los últimos cinco años ni se acompañaron certificados de buena ejecución para las más importantes.

Ahora bien, en determinados casos esta acreditación ante el Órgano de Contratación no se da. En estos casos se aplica el régimen de clasificación (artículo 25 a 35 de la LCAP y 319 del RGCE).

En los expedientes nº 303/93, 26/96, 50/96 y 100/96 no figura la acreditación de encontrarse clasificada la empresa.

En los nº 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98 no consta acreditación alguna de la solvencia.

Encuanto a la prohibición para contratar, en los nº 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98, no consta en los expedientes su acreditación.

En los expedientes nº 303/93, 26/96 y 27/96 no se dejó constancia sobre la documentación aportada por el adjudicatario para acceder a la licitación.

En el PCAP se establece que la Mesa estará formada por los miembros de la Comisión Informativa de Contratación (salvo los nº 477/95 y 488/95 en que la sustituye el Concejal Delegado), el Secretario o Vicesecretario de la Corporación, el Interventor o Viceinterventor y los técnicos municipales que se designen relacionados con el objeto de la contratación, en tanto que permite que la Mesa solicite la formulación de informes por los servicios o técnicos competentes de la Corporación para realizar un estudio pormenorizado de las distintas ofertas admitidas, de conformidad con los elementos y puntuaciones que se definen en el mismo documento.

Tal como consta en las actuaciones administrativas, un grupo de funcionarios designados para el estudio de aquéllas, analizaron la documentación presentada para lo que elaboraron (nº 50/96, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98) unos cuadros en los que tuvieron que incluir notas explicativas relativas a “Baja media”, “Baja límite”, “Media aritmética de las bajas relativas”, “Baja media + e unidades”, “Reparto de puntos por tramo”, “Tramo-BR”, para las ofertas económicas, “Plazo medio-3 unidades”, “Los plazos medios se puntúan proporcionalmente”, que son difíciles de entender, en todo caso no figuraban en el PCAP, aunque en el expediente se hace constar que figuran en un Informe-Propuesta, emitido por la Unidad de Programación Económica del Área de Urbanismo e Infraestructura, aprobado por la Comisión Municipal de Contratación.

Estos criterios complementarios para graduar las puntuaciones a otorgar a los contratistas dentro de los límites fijados para cada apartado en el pliego correspondiente, son reglas valorativas que marcan el procedimiento a seguir en la aplicación de los criterios y en el otorgamiento de las puntuaciones establecidas en el pliego, y que, como tal, deben ser conocidas por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas, de tal forma que se respete el legítimo derecho de los concursantes a conocer de antemano en qué medida la primacía de los criterios establecidos va a influir en la adjudicación, sin que ello suponga la necesidad de que en el PCAP se detallen los métodos de valoración de cada uno de ellos, pudiéndose utilizar las escalas de valoración o de medida de la utilidad más adecuada a cada caso (Dictamen 28/95 de la JCCA).

En cuanto a la contratación de mano de obra (nº 50/96) se valoró con la máxima puntuación (10 puntos), el “Preferentemente mano de obra desempleada residente en el Barrio de la Isleta”, el “A contratar entre 5 y 10 operarios desempleados residentes en el Barrio de la Isleta” y el “De entre los residentes desempleados en el Barrio de la Isleta, la mano de obra nueva que requiera la organización de los trabajos”.

Por tanto, de la literalidad del informe, no es factible hacer una valoración de los criterios de naturaleza técnica utilizados para considerar las ofertas propuestas como las más convenientes y adecuadas al objeto del contrato.

Dada la importancia que tienen en el concurso el análisis y la valoración de los diferentes criterios sobre los que se decide el contrato, en la Mesa de contratación, como órgano especial de naturaleza colegiada, recae la fase decisiva de examen de las propuestas de los licitadores.

De este modo, el órgano de contratación se limita a adoptar una decisión última, basada en el trabajo previo llevado a cabo.

La Mesa de contratación, integrada por diez miembros y el Secretario, realizó la valoración de cada una de las ofertas por unanimidad.

La no constancia en el PCAP de los criterios complementarios da lugar, no sólo a una insuficiente justificación de tales puntuaciones, sino también a que los interesados ignoren el proceso lógico seguido por la Administración en la evaluación.

Así, en el apartado relativo a la oferta presentada (nº 50/96), valorada con un máximo de 10 puntos, se le dan los mismos a las dos más económicas, cuando la diferencia entre ellas era muy importante, sin otra explicación aparente (por no indicada), que la “baja temeraria” de la menor.

Incluso se indica en el informe (nº 50/96) que “Ninguna de las ofertas presentadas incurre en plazo temerario”, plazo este desconocido pues no se indica en el PCAP ni en la LCAP.

En cuanto a la experiencia (nº 50/96), a una empresa se le conceden 2 puntos de un máximo de 10 por el hecho de estar clasificada, en tanto que a las otras tres se les dan 9 por aportar “mucho” experiencia, sin que se indique a partir de qué número e importe se considera que es mucha.

En el nº 488/95, mientras que del informe técnico se desprende que ECOASA es la que alcanza una puntuación menor una vez aplicados los criterios de adjudicación. En el dictamen de la Comisión Informativa se propone la adjudicación a favor de esta, al excluir una empresa por estar radicada en Lanzarote, pues esta circunstancia era “negativa” por la urgencia de la obra y a otra por tener menos experiencia en construcciones similares (el informe técnico no valoró la experiencia previa de ECOASA por no haber presentado documentación alguna al respecto, aspecto este puesto de manifiesto durante la sesión de la Comisión Informativa).

En el nº 100/96 el acuerdo de adjudicación se adoptó en base al informe del arquitecto municipal, en el que se hacen valer los antecedentes que las empresas licitadoras habían mantenido en obras anteriores, así como la no acumulación excesiva de adjudicaciones sobre unas pocas empresas. Criterios por los que se decidió la adjudicación y que no figuraban en el PCAP.

La parte del procedimiento sustanciado ante la Mesa de contratación tiene suma importancia, ya que debe entrar con la máxima precisión y amplitud en los detalles que conforman la decisión última del órgano de contratación.

La LCAP impone a los contratistas la obligación de constituir ante la Administración diversas garantías durante el proceso de contratación. Dichas garantías van a responder ante posibles actos de los contratistas durante la fase de adjudicación del contrato y durante su ejecución.

La garantía provisional responderá de la seriedad de las licitaciones. Cuando un contratista presenta una oferta en un procedimiento de licitación debe comprometerse a formalizar el contrato y a realizarlo en el caso de que resulte adjudicatario.

En los nº 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98 no se dejó constancia de su constitución ante el Órgano de Contratación.

En el Acta de la Mesa de contratación no figura, para los nº 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98 la firma del Interventor.

VII. MODIFICACIONES DE LOS PROYECTOS

La posibilidad de modificar los proyectos de obras constituye una excepción al principio general de inalterabilidad del contrato, que debe quedar debidamente justificada por razones de interés público y, además, solamente estará permitida cuando sea debida a necesidades nuevas o causas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto, justificándolo debidamente en el expediente (artículo 102 LCAP).

De los 17 expedientes analizados, en 2 fue necesario modificar el proyecto original. El importe total de los modificados asciende a 24 m.p.

En los proyectos modificados no se justifican las causas de interés público que hacen aconsejable su alteración.

Con relación a las causas que originan las modificaciones se puede afirmar que están estrechamente relacionadas con defectos en los proyectos primitivos.

Así, se deben modificar a causa de mediciones incompletas en el proyecto original y a la necesidad de corregir algunas soluciones previstas inicialmente que no son coherentes con el conjunto ni con la finalidad perseguida.

En el nº 303/93 se aprobó una modificación de las mediciones y el presupuesto contratado y adjudicado tras el acuerdo de la Comisión Técnica de Seguimiento del proyecto (integrada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Consejería de Obras Públicas, el Cabildo Insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria).

En el nº 50/96 se aprobó una modificación, al comprobar que partes de las unidades en las que se actuaba, como los revestimientos de las fachadas, las instalaciones de cubierta y las demoliciones de cuartos en azoteas, no se podían realizar como estaban previstas. Debiendo en algunos casos realizarse obras no contempladas y en otros casos, asumir ampliaciones de la medición.

VIII. REALIZACIÓN Y PLAZO DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

Se debe destacar cómo se produce un incumplimiento sistemático de los plazos de ejecución previstos en los contratos. Este retraso redundará en perjuicio de los intereses generales de la Comunidad, pues aplaza la utilización de los bienes públicos o la puesta en marcha de los servicios que se intentan acometer con la ejecución de las obras, cuando además la reducción del plazo de ejecución era uno de los criterios empleados para seleccionar al contratista (nº 303/93, 477/95, 488/95, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98).

En el nº 50/96, el plazo de ejecución inicial fue ampliado hasta el 30/10/97, siendo el motivo alegado y asumido por el Facultativo Director el que "Efectivamente se produjeron retrasos en la ejecución, debido generalmente a la

negativa de algunos vecinos", explicación esta muy parca e inconcreta.

Por otro lado, tal como se indica en el apartado referido a la subcontratación, la empresa subcontratista con fecha 17/12/97 comunicaba al Ayuntamiento, en relación con esta obra, que "el Técnico Director de las Obras, ya tiene conocimiento de la situación planteada (se refiere a los impagos de ECOASA), desde hace varios meses, motivo por el cual el ritmo de obra se ha venido deteriorando paulatinamente".

A pesar de este incumplimiento, en ninguno de los expedientes fiscalizados la Corporación Local ha exigido las penalidades previstas en la legislación cuando la demora sea por causas imputables al contratista.

El contratista tiene derecho al abono de la obra efectuada mensualmente. Dicho abono se lleva a cabo a través de las certificaciones de obra, las cuales se expedirán mensualmente y comprenden la obra ejecutada en ese periodo.

Las certificaciones de obra, junto con la factura a expedir por el contratista, constituyen los documentos de base para el reconocimiento de la obligación. Previamente a la aprobación de la certificación por el Órgano de Contratación, serán remitidas a la Intervención para su fiscalización.

En los expedientes nº 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98 no consta la fiscalización de la certificación ni la factura que ha de expedir el empresario.

El contrato se entenderá cumplido cuando se produzca la entrega formal de las obras a la Administración, a través del acto de recepción.

El artículo 112, apartado 2 de la LCAP establece que dicho acto de recepción deberá tener lugar dentro del mes siguiente a la entrega de las obras.

En los nº 488/95, 100/96, 27/97, 30/97 y 31/97 la fecha del acto de recepción es anterior a la de la última certificación de obras.

IX. SUBCONTRATACIÓN

IX.1 Regulación legal

El artículo 116 de la LCAP, contempla la posibilidad de concertar con terceros la ejecución parcial del objeto de los contratos celebrados bajo su ámbito normativo, tipificando por ello la figura de la subcontratación.

"1. Salvo que el contrato disponga lo contrario o que por su naturaleza y condiciones se deduzca que ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario, podrá éste concertar con terceros la realización parcial del mismo.

2. La celebración de los subcontratos estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que en todo caso se dé conocimiento por escrito a la Administración del subcontrato a celebrar, con indicación de las partes del contrato a realizar por el subcontratista. No obstante, para los contratos de carácter secreto o reservado o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales, de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado, la

subcontratación requerirá siempre autorización expresa del órgano de contratación.

b) Que las prestaciones parciales que el adjudicatario subcontrate con terceros no excedan del porcentaje que, superior al 50 por 100 del presupuesto del contrato, se fije en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En el supuesto de que tal previsión no figure en el pliego, el contratista podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del indicado 50 por 100.

c) Que el contratista se obligue a abonar a los subcontratistas y suministradores el pago del precio pactado con unos y otros en los plazos y condiciones que no sean más desfavorables que los establecidos en el artículo 100,4 para las relaciones entre Administración y contratista.

3. Los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal, que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a los términos del contrato.

4. En ningún caso podrá concertarse por el contratista la ejecución parcial del contrato con personas incurso en suspensión de clasificaciones o inhabilitadas para contratar."

No habiéndose dictado normativa de desarrollo al respecto, en la práctica, en la ejecución de los contratos se ha demostrado que, al no existir normas específicas sobre el procedimiento a seguir para acreditar el cumplimiento de los requisitos antes citados, resulta dificultoso a la Administración contratante realizar el adecuado seguimiento de las subcontrataciones que, en cada momento, se estén llevando a cabo por el contratista para la ejecución de un determinado contrato, en especial en lo que se refiere al control del límite máximo de subcontratación establecido para cada contrato.

La subcontratación ha de ser entendida como el negocio jurídico bilateral por el que el adjudicatario (contratista) de un contrato administrativo (contrato principal) concierta con terceros (subcontratistas) la ejecución parcial de prestaciones objeto del contrato principal, no modifica la situación del contratista frente a la Administración ni esta queda vinculada con los subcontratistas, exigiéndose que se dé conocimiento por escrito a la Administración del subcontrato.

Para evitar que, por medio de la subcontratación, se produzca una cesión encubierta del contrato, la LCAP exige que las prestaciones parciales subcontratadas no excedan del 50% del presupuesto del contrato, a menos que, en razón de las características de éste, en el PCAP se fije un porcentaje mayor. La subcontratación no tiene límite porcentual cuando se hubiera previsto en el pliego, el cual, puede no sólo permitir la subcontratación sino imponerla.

La comunicación a la Administración de la subcontratación debe ser previa y debe contener todos los elementos precisos para que la Administración pueda examinar si se cumplen los requisitos exigidos: porcentaje, identificación del subcontratista, cláusulas del

contrato con relación al artículo 116.2.c) de la LCAP. El incumplimiento de la comunicación, así como la vulneración de los requisitos, supone el incumplimiento de las obligaciones contractuales, lo que faculta a la Administración para resolver el contrato, con la consecuencia de inhabilitación para contratar con la Administración.

El artículo 116.2.c) impone que el contratista se obligue a abonar a los subcontratistas el pago del precio pactado en los plazos y condiciones que no sean más desfavorables que los establecidos en el artículo 100.4 de la LCAP para las relaciones entre la Administración y contratista. Aunque la solución de conflictos derivados del impago al subcontratista quedaría reservada al orden jurisdiccional civil.

En cuanto a la Ley 40/1998, de 9 de diciembre del IRPF, que no era de aplicación en los ejercicios fiscalizados, en la Disposición Adicional Decimoctava determina que, cuando en aplicación de lo dispuesto en el artículo 116 de la LCAP, el adjudicatario concierte con terceros la realización parcial del contrato, la Administración contratante queda obligada a suministrar a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria la siguiente información:

a. Identificación del subcontratista.

b. Identificación de las partes del contrato a realizar por el subcontratista.

c. Importe de las prestaciones subcontratadas.

La citada información deberá suministrarse en el plazo de cinco días, computados desde aquél en que tenga lugar la comunicación del contratista a la Administración establecida en el apartado 2.a) del citado texto legal.

IX.2 Actuación de la Corporación

En relación a las obras subcontratadas, con fecha 17/12/97 y registro de entrada nº 112.745 del 19/12/97, IGMAESA Construcciones, S.L. (en adelante IGMAESA) comunica al Ayuntamiento que es subcontratista de la empresa ECOASA, lo que justifica suficientemente, y que ante "la negativa, por parte de la misma de atender los compromisos pendientes (de pago), nos vemos en la necesidad de efectuar la presente petición de amparo ante ese Excmo. Ayto."

Asimismo comunica que el Facultativo Director de las obras tenía conocimiento de ello.

Ante la inacción del Ayuntamiento, con fecha 10/03/98 y registro de entrada nº 19.696 del mismo día, la sociedad reitera la comunicación. Asimismo se indicaba que el Facultativo Director tenía conocimiento de ello desde varios meses antes.

Con fecha 29/04/98 el Ayuntamiento a una solicitud de la Dirección Provincial de la Tesorería general de la Seguridad Social, en la que interesaba información en orden a las subcontrataciones de ECOASA con IGMAESA, contesta indicando exclusivamente al contratista principal.

Tras los informes de la Asesoría Jurídica de la Concejalía de Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente, Servicio de Contratación, la oficina técnica del Instituto Municipal de Vivienda, la Vicesecretaría General, la Intervención, el concejal Delegado del Área de Economía y Ha-

cienda resolvió mediante Decreto nº 10.424, de fecha 27 de agosto de 1998, no atender la reclamación formulada por IGMAESA.

La fundamentación se basó en que el subcontrato no guardaba relación causal alguna con el Ayuntamiento.

Tras dicho Decreto, la Corporación, sin justificación en los expedientes, no realizó ninguna otra actuación y ello a pesar de que:

1. ECOASA incumplió la obligación, dimanante del artículo 116.2 de la LCAP, de poner en conocimiento de la Administración el subcontrato celebrado y que debía contener todos los elementos precisos para que la Administración pudiera examinar si se cumplen los requisitos exigidos: porcentaje, identificación del subcontratista, cláusulas del contrato en relación con el artículo 116.2.c) de la LCAP.

2. El incumplimiento de dicha obligación contractual facultaba a la Administración para resolver el contrato (artículo 112.g de la LCAP); incautar la garantía depositada y exigir la indemnización que por daños y perjuicios ocasionados en lo que excedieran del importe de la garantía incautada (artículo 114.4 de la LCAP).

La resolución del contrato hubiera conllevado el promover un expediente de inhabilitación de la empresa para contratar con la Administración.

Al mismo tiempo y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.3.c) y 7 de la LCAP, el incurrir en el supuesto previsto en el artículo 20.c) es causa de suspensión de la clasificación por tiempo no superior a cinco años.

Ello con independencia de que la relación contractual surgida entre ECOASA e IGMAESA fuera de orden jurídico privado.

En cuanto a la obra subcontratada en el expediente nº 50/96, "Rehabilitación viviendas Nuestra Señora del Carmen" con fecha 17/12/96 IGMAESA presenta una oferta a ECOASA para la ejecución de los capítulos de obra I, II, III, IV y V, que aunque figura para un portal, en el cuadro siguiente se ha multiplicado por los 19 incluidos en la obra. Al mismo tiempo se muestra la diferencia (en pesetas) para cada uno de ellos con la adjudicación realizada por el Ayuntamiento:

CAPÍTULO	ADJUDICACIÓN	OFERTA	DIFERENCIA
	AYUNTAMIENTO	IGMAESA	
I Demoliciones	13.241.611	11.308.846	1.932.765
II Estructura	1.143.747	1.447.420	(303.673)
III Albañilería	11.514.122	11.012.564	501.558
IV Solados	7.294.320	5.792.387	1.501.933
V Cubierta	8.075.242	3.181.360	4.893.882
SUMAS	41.269.042	32.742.577	8.526.465

Que supone una baja de un 20,66% sobre la adjudicación realizada por el Ayuntamiento a ECOASA y que lleva a plantear dos cuestiones:

1. El juicio que merece, como baja temeraria, la oferta más económica presentada a la licitación, que al final quedó excluida, con una reducción relativa del 14% sobre el presupuesto de licitación; y como la obra se acabó por el subcontratista con una baja sobre el presupuesto de adjudicación del 20,66%.

2. La causa de la oferta de IGMAESA con una baja tan significativa puede estar provocada por la falta de calidad del proyecto y/o por la posible inadecuación a la situación del mercado de los precios contenidos en él y que determinan el presupuesto de licitación. En este sentido el artículo 14 de la LCAP dispone que en todo caso los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado, aspecto este no cumplimentado, primero, al no haber comunicado ECOASA esta subcontratación a la Corporación y, segundo, porque la Corporación una vez conocida la subcontratación consideró vía decreto nº 10.424 la inexistencia de relación causal alguna con el Ayuntamiento.

En cuanto a las restantes obras subcontratadas, en los expedientes 27/97, 30/97 y 31/97, la información disponible hace referencia a la adjudicación realizada a favor de ECOASA y al importe facturado por IGMAESA.

A pesar de los incumplimientos contractuales de ECOASA conocidos por la Corporación tras el escrito del 19/12/97 con registro de entrada nº 112.745 y conocida la insuficiencia de medios de dicha sociedad mercantil la Corporación le adjudicó los expedientes contractuales nº 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98, sin que se procediera a tomar medidas en orden a garantizar:

1. Que la subcontratación de la ejecución parcial de prestaciones objeto del contrato principal estuviera sujeta al requisito de no encontrarse el subcontratista incurso en suspensión de clasificación o inhabilitado para contratar.

2. La obligación de comunicación previa a la Administración del subcontrato a celebrar, suscrita por el contratista y el subcontratista, con indicación de las prestaciones o partes del contrato a subcontratar y su importe.

3. Que el subcontrato se formalizara, en todo caso, con antelación al inicio de su ejecución.

4. Que el contratista se obligara a abonar al subcontratista el precio pactado en plazos y condiciones que no sean más desfavorables que los establecidos en el artículo 100.4 de la LCAP, para las relaciones entre Administración y contratista.

5. Que los subcontratistas pudieran informar a la Administración del subcontrato a celebrar y de sus modificaciones.

6. Fórmulas de control y seguimiento de la subcontratación, de tal modo que en los contratos en los que se permitiera la subcontratación, fuera requisito indispensable para el abono de las correspondientes certificaciones o facturas, que el director o supervisor de su ejecución emitiera informe o diligencia, haciendo constar el porcentaje subcontratado hasta la fecha por el contratista para la ejecución del contrato principal, o, en su caso, constatando que no se ha producido subcontratación.

X. CONCLUSIONES

1.- En los expedientes acogidos a la tramitación urgente, se produce una tardanza en la formalización de las actuaciones administrativas o en la ejecución, dilación que no se corresponde con el supuesto de hecho que justifica dicho trámite.

2.- Aunque la justificación de la elección del procedimiento y forma utilizados, fue que la selección no debía ser exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea el más bajo, ya que dada la complejidad de la misma, podía ser mejorada, en ninguno de los contratos analizados fueron presentadas alternativas a la definida en el proyecto objeto de licitación.

3.- Se incluyeron requisitos de solvencia técnica y profesional en la fase de selección del contratista.

4.- Se aplicó de forma automática como criterio objetivo de adjudicación el artículo 109 del RGCE relativo a las bajas temerarias o desproporcionadas.

5.- En algunos expedientes no consta la acreditación de la capacidad de obrar, mediante la escritura de constitución o modificación (nº 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98).

6.- En determinados expedientes no consta la acreditación de no estar incurso en prohibición para contratar (nº 477/95, 488/95, 22/96, 26/96, 27/96, 50/96, 100/96, 27/97, 30/97, 31/97, 54/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98).

7.- No consta, en algunos expedientes, la acreditación de la solvencia financiera y técnica (nº 50/97, 72/97, 12/98, 13/98, 16/98 y 17/98).

8.- Los criterios complementarios de adjudicación aplicados no figuraban en el PCAP.

9.- No se dejó constancia en los expedientes de la constitución de la garantía provisional ante el Órgano de Contratación.

10.- Se produjeron incumplimientos de los plazos de ejecución previstos en los contratos. Este retraso redundaba en perjuicio de los intereses generales de la Entidad, pues aplaza la utilización de los bienes públicos o la puesta en marcha de los servicios que se intentan acometer con la realización de las obras.

11.- No consta la fiscalización de las certificaciones de obra.

12.- La empresa adjudicataria ECOASA incumplió la obligación de poner en conocimiento de la Administración el subcontrato celebrado con IGMAESA, y la Corporación, tras tener conocimiento de la subcontratación directamente por la empresa subcontratada, resolvió mediante Decreto nº 10.424, firmado por el Concejal Delegado del Área de Economía y Hacienda, no atender la reclamación formulada por IGMAESA basándose en que el subcontrato no guardaba relación causal alguna con el Ayuntamiento.

13.- A pesar del incumplimiento por la empresa ECOASA de la comunicación del subcontrato, el Ayuntamiento le siguió adjudicando contratos, a dicha sociedad mercantil, cuando tal incumplimiento facultaba a la Administración para resolver los contratos, con la consecuente inhabilitación para contratar con la Administración.

14.- De la comparación de los presupuestos de las obras adjudicadas a ECOASA con las ofertas y precios facturados por la empresa subcontratista IGMAESA, se desprende la existencia para la primera de un beneficio atípico.

15.- En el expediente de subcontratación de obras nº 50/96 el adjudicatario subcontrató con terceros un porcentaje superior al 50% del presupuesto del contrato, con infracción de la normativa vigente, salvo que el propio pliego lo autorice (artículo 116 de la LCAP).

16.- Considerar que los hechos analizados más arriba no constituyen un caso aislado en el comportamiento contractual de las Entidades Locales de Canarias, sino todo lo contrario, aunque nunca justificables desde un punto de vista legal.

XI. RECOMENDACIONES

1.- El Ayuntamiento debería contar con un cuadro de precios orientativos, único y común que sea válido para todos los proyectos, debiendo contemplar los materiales y calidades en función del tipo de obra a realizar, de tal manera que las variaciones respecto al mismo que introduzca el autor del proyecto con el fin de adecuarse a la especificidad de cada inversión tienen que ser justificadas.

2.- La elección entre concurso y subasta como forma de adjudicación, en base a la baja de adjudicación, y al principio de economía en la realización del gasto público, debería de inclinarse hacia la utilización de la subasta, salvo que existan causas que aconsejen la utilización del concurso y que deberán ser razonadas y puestas de manifiesto en la resolución en la que se decida el procedimiento a utilizar.

3.- Debería consignarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares como causas de resolución del contrato las siguientes:

a) El incumplimiento de la prohibición de subcontratación cuando ésta esté expresamente excluida en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el contrato, así como cuando, de la naturaleza y condiciones de éste, se deduzca que haya de ser ejecutado directamente por el adjudicatario.

b) La subcontratación realizada con incumplimiento de la comunicación previa al órgano de contratación.

c) El incumplimiento del límite máximo de subcontratación aplicable al contrato principal.

d) La modificación del objeto, del importe o de los sujetos de los subcontratos comunicados, sin notificación a la Administración contratante.

4.- Se hace necesario establecer unas pautas indispensables de procedimiento que posibiliten a la Administración contratante realizar el control y seguimiento de la observancia de los requisitos y condicionantes preceptuados por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para la subcontratación, entre ellos, el que con antelación a la fecha en que haya de iniciarse la ejecución del subcontrato, el contratista comunique al órgano de contratación su intención de realizar la subcontratación, aportando la siguiente documentación:

a) Comunicación del subcontrato a celebrar, suscrita por el contratista y el subcontratista, con indicación de las prestaciones o partes del contrato a subcontratar y su importe.

b) Declaración responsable del subcontratista, formulada ante autoridad administrativa, notario público u

organismo profesional cualificado, de no encontrarse incurso en suspensión de clasificación o inhabilitado para contratar.

c) Declaración del contratista de que las prestaciones a subcontratar, conjuntamente con otros subcontratos precedentes, si los hubiere, no exceden de los límites porcentuales máximos establecidos para el contrato de que se trata, con indicación expresa de los importes de cada uno de los subcontratos realizados y del porcentaje que su importe actual acumulado, incluido el que es objeto de comunicación, representa sobre el presupuesto de adjudicación del contrato principal.

5.- El Ayuntamiento debe velar por el cumplimiento del término establecido en la legislación para el pago a los subcontratistas, pues su atraso aumenta la exigencia de liquidez de las empresas, pone en peligro su equilibrio financiero y les provocan onerosos costes económicos y administrativos.

6.- En los expedientes debe dejarse constancia de la acreditación de la capacidad de obrar, la solvencia y no estar incurso en prohibición para contratar.

7.- Los requisitos de solvencia técnica y profesional deben utilizarse exclusivamente en la fase de admisión y no en la de selección.

8.- Cuando por necesidades nuevas o causas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto sea necesaria su modificación, se deben acreditar en el expediente las razones de interés público que la justifican.

9.- Cuando la demora sea debida a causas imputables a los contratistas la Administración debería exigir las penalidades previstas en la legislación o acordar la resolución del contrato.

10.- Para evitar que los contratistas puedan subcontratar con bajas significativas sobre el presupuesto de adjudicación, sobre la base de posibles errores, deficiencias e imperfecciones contenidas en los proyectos deberían contemplarse adecuadamente en los proyectos aquellos extremos que garanticen la calidad de los mismos.

11.- La baja de adjudicación es un indicador de economía en las inversiones, aunque el Ayuntamiento debe controlar que la ejecución llegue a buen término con la obtención de la obra prevista al menor precio posible, sin que se neutralice la economía obtenida en la licitación. Para ello es preciso:

- Asegurarse de la solvencia técnica, financiera y económica del contratista.

- Obtener un proyecto de calidad técnica y con un presupuesto ajustado a mercado.

12.- Las modificaciones que se produzcan en las prestaciones objeto del subcontrato a lo largo de su ejecución, deberán ser notificadas por escrito al órgano de contratación, con indicación de las prestaciones o partes del subcontrato que resultan afectadas por las modificaciones y del contenido de éstas, conllevando el incumplimiento de la obligación de comunicación y de aportar la documentación, así como el incumplimiento de los restantes requisitos exigidos por la normativa vigente en materia de subcontratación la imposibilidad de iniciar o continuar la ejecución de la subcontratación.

13.- El Ayuntamiento debe controlar más adecuadamente el cumplimiento de la normativa en vigor referida a las subcontrataciones.

Santa Cruz de Tenerife, a 13 de diciembre de 2000.-
EL PRESIDENTE, José Carlos Naranjo Sintés.

