



Audiencia de Cuentas de Canarias

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL
CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA
Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.**

EJERCICIOS 2000-2001





Audiencia de Cuentas de Canarias

El Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en el artículo 5.1 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, y a tenor de lo previsto en el artículo 18 de la misma disposición y concordantes del Reglamento de Organización y Funcionamiento, ha aprobado, en su sesión de 3 de junio de 2004, el Informe de Fiscalización de la Contratación Administrativa del Cabildo Insular de Gran Canaria y sus Organismos Autónomos, ejercicios 2000-2001. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, ha acordado su elevación al Parlamento de Canarias, su remisión al Tribunal de Cuentas y a los responsables legales de la Entidad fiscalizada y de los Organismos Autónomos de ella dependientes, así como a quienes hayan ostentado la representación de la Entidad y Organismos Autónomos fiscalizados durante el periodo al que se ha extendido la fiscalización.



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA DEL CABILDO INSULAR DE GRAN
CANARIA Y SUS ORGANISMOS AUTONOMOS,
EJERCICIOS 2000-2001**

INDICE

	Pág.
SIGLAS	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Justificación.	4
1.2. Objetivos.	4
1.3. Alcance.	5
1.4. Marco jurídico.	6
1.5. Trámite de alegaciones.	8
2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	9
2.1. Conclusiones.	9
2.2. Recomendaciones.	20
3. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO	21
3.1. Organización.	21
3.2. Control interno.	23
4. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	24
4.1. Cabildo Insular de Gran Canaria.	24
4.2. Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria.	40
4.3. Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria.	42
4.4. Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular.	46
4.5. Patronato de Turismo de Gran Canaria.	50
4.6. Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria.	52
4.7. Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria.	55
ANEXOS	81
1. Contratos Analizados.	82
2. Alegaciones del Cabildo Insular de Gran Canaria.	84



Audiencia de Cuentas de Canarias

3. Alegaciones de Dña. María Eugenia Márquez Rodríguez, ex-Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria.	129
4. Alegaciones de D. Gonzalo Angulo González, ex-Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria.	131
5. Contestación a las alegaciones.	201
6. Voto particular formulado por el Illmo. Sr. Consejero-Auditor D. José Carlos Naranjo Sintés.	240



SIGLAS

Art.	Artículo/s.
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
€	Euros.
FEDAC	Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria.
IASS	Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IID	Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria.
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
Mp.	Millones de pesetas.
OAGTI	Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular.
PCAG	Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
RFHN	Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
RP	Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo Primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en Materia de Presupuestos.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
UTE	Unión Temporal de Empresas.



Audiencia de Cuentas de Canarias

1. INTRODUCCION

1.1. Justificación.

De acuerdo con el art. 1 de la Ley Territorial 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, a este Órgano le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, integrado, entre otros, por las Entidades Locales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma, así como los organismos autónomos y empresas públicas de ellas dependientes, según el art. 2 de la misma Ley.

En virtud del art. 5.1.d) de la citada Ley y del acuerdo del Pleno de la Audiencia de Cuentas de 26 de marzo de 2002 de su inclusión en el programa de actuaciones de ese año, se ha procedido a la fiscalización de la contratación administrativa del Cabildo Insular de Gran Canaria y sus Organismos Autónomos, ejercicios 2000-2001.

1.2. Objetivos.

La actuación llevada a cabo ha sido una fiscalización de cumplimiento, con el objetivo de verificar el efectivo sometimiento de la actividad contractual a las disposiciones legales y reglamentarias que le son de aplicación.

En particular, se ha analizado:

- La tramitación de cada expediente, desde las actuaciones preparatorias hasta la resolución de aprobación del mismo, con especial atención a la elaboración, supervisión y replanteo de los proyectos de obras, la existencia de necesidades de interés público, la justificación de la insuficiencia de medios propios en los contratos de consultoría y asistencia y al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.
- Los procedimientos y formas de adjudicación y su justificación en los expedientes, la publicidad de las convocatorias, las actuaciones de la Mesa de Contratación y de los servicios técnicos asesores y las adjudicaciones en relación con los criterios establecidos, en su caso, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.
- La constitución de garantías en las cuantías y plazos legales, la publicidad de las adjudicaciones y la formalización documental de los contratos en coherencia con los pliegos de cláusulas y las ofertas de los adjudicatarios.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- La ejecución en los plazos establecidos y de acuerdo con los proyectos, en obras, o los pliegos de prescripciones técnicas, en los demás casos; la justificación de prórrogas y suspensiones así como las modificaciones que supongan incremento de los precios o de los plazos y las obras accesorias y complementarias.

1.3. Alcance.

La fiscalización ha abarcado los ejercicios 2000 y 2001, si bien, por la naturaleza de las verificaciones, se ha tenido en cuenta hechos de ejercicios anteriores y algunos acaecidos en el 2002.

El trabajo se ha llevado a cabo de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público para los Órganos de Control Externo, y en todo lo no regulado explícitamente en las mismas, se han aplicado las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas.

Han sido objeto de fiscalización los contratos administrativos de obras, de suministro y de consultoría, asistencia o servicios adjudicados por el Cabildo Insular de Gran Canaria y sus Organismos Autónomos.

La determinación de las muestras de contratos adjudicados se ha realizado sobre la base de la relación solicitada a la Corporación al inicio de las actuaciones, seleccionándose cuatro expedientes del propio Cabildo y uno de cada uno de los seis Organismos Autónomos existentes que representan el 28,8% del importe total adjudicado en los dos ejercicios fiscalizados, utilizando como criterio básico el de las cuantías de adjudicación. Los contratos seleccionados se relacionan en el Anexo 1.

Los cuatro expedientes del Cabildo, una vez analizados, resultaron ser sólo tres puesto que, lo que a la vista de la relación remitida por la Corporación parecían ser dos modificados distintos y dos expedientes distintos, tras su examen se observó que en realidad se trataba del contrato primitivo y de su modificado, tal como se explica en el documento en que se formaliza el “Modificado del puerto de servicios en el Polígono Industrial de Arinaga, 2ª Fase”, en el que textualmente puede leerse que “por error material involuntario la denominación del proyecto que aparece en el contrato alude a un modificado, cuando en realidad se trata del proyecto primitivo siendo el correcto modificado el actual contrato que nos ocupa; por lo que, en adelante, nos referiremos al anterior denominándolo Puerto de Servicios en el Polígono Industrial de Arinaga, 2ª Fase”.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En el caso particular del contrato seleccionado del Organismo Autónomo Instituto Insular de Deportes, debido a que el proyecto inicial de construcción del “Nuevo Estadio Insular” no definía una obra completa y a los defectos del propio proyecto redactado, fue preciso completarlo a través de dos modificaciones y de la tramitación de dos expedientes complementarios, denominados “Acabado Geométrico” y “Terminación del Estadio de Gran Canaria”, que también tuvieron una modificación cada uno.

Como consecuencia, se han introducido cambios importantes en la obra que, aunque la han mejorado con respecto al proyecto inicial, no tienen su origen en causas o necesidades sobrevenidas, siendo previsibles con anterioridad, máxime si se tiene en cuenta que prácticamente no se ha alterado el aforo (hay una pequeña reducción) ni las dimensiones en planta del Estadio.

El incremento de la obra respecto al proyecto inicial se debe a tres causas:

- Las nuevas necesidades exigidas al Estadio.
- La indefinición del proyecto inicial, que se siguió arrastrando a los sucesivos reformados y proyectos complementarios.
- El abandono de los cauces y trámites tanto preceptivos como usuales en la gestión de las obras de la administración y, en realidad, de cualquier tipo de obra.

Por dicho motivo se ha incluido en el alcance de la fiscalización el contrato denominado “Acabado Geométrico”. Aunque la ejecución del proyecto inicial y las obras accesorias aún no habían concluido, el trabajo de fiscalización de este expediente en concreto se cerró a 30 de noviembre de 2002, por lo que las actuaciones posteriores no se han incluido en la presente fiscalización.

1.4. Marco jurídico.

Las normas reguladoras de las actuaciones fiscalizadas se contienen, fundamentalmente, en las disposiciones siguientes:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).
- Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se establece la obligatoriedad de inclusión del estudio de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC).
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (RGLCAP)

El marco jurídico aplicable a los contratos fiscalizados estuvo compartido por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que es el resultado de la refundición llevada a cabo por el Gobierno al amparo de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, quedando derogados todos los textos anteriores.

A los contratos adjudicados a partir de la vigencia del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (22 de junio de 2000) les es de íntegra aplicación dicho texto.

A los contratos no adjudicados en la fecha de vigencia del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero iniciada su tramitación con anterioridad y publicada la convocatoria de adjudicación del contrato les será de aplicación los procedimientos y formas de adjudicación de dicho texto. A las restantes actuaciones anteriores a la adjudicación de estos contratos les será aplicable la legislación anterior a la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

A los adjudicados con anterioridad a la vigencia de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, se les aplicará la legislación anterior a dicha Ley, salvo la relativa a modificación y resolución.



1.5. Trámite de alegaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias y con el Acuerdo del Pleno adoptado en la sesión de 25 de septiembre de 2003, el Proyecto de Informe fue remitido, al objeto de formular alegaciones y de presentar los documentos y justificaciones que se estimaren pertinentes, por plazo de treinta días hábiles, prorrogables con justa causa por un período igual, al Cabildo Insular de Gran Canaria, al Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, al Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria, al Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular, al Patronato de Turismo de Gran Canaria, a la Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria y al Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, así como a Dña. María Eugenia Márquez Rodríguez - en su calidad de ex-Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria -, a D. Gonzalo Angulo González - en su calidad de ex-Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria - y a Dña. Concepción de Armas Fariña - en su calidad de ex-Presidenta del Patronato de Turismo de Gran Canaria -.

Por parte de Dña. María Eugenia Márquez Rodríguez y de D. Gonzalo Angulo González se solicita la concesión de prórroga del plazo inicialmente concedido por un período igual, accediéndose por parte de esta Institución a dicha solicitud.

Transcurrido en unos casos el plazo inicialmente concedido y, en otros, éste más el de la prórroga solicitada, se formularon alegaciones por el Cabildo Insular de Gran Canaria (Anexo 2 del Informe), en las que se integran las formuladas por el Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, el Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria, el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular, el Patronato de Turismo de Gran Canaria y de la Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria, así como por Dña. María Eugenia Márquez Rodríguez (Anexo 3 del Informe) y por D. Gonzalo Angulo González (Anexo 4 del Informe).

En el Anexo 5 del Informe se recoge la contestación a las alegaciones no aceptadas por el Pleno de la Institución.



2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.1. Conclusiones.

Cabildo Insular de Gran Canaria

Obra: Puerto de servicio en el Polígono Industrial de Arinaga, 2ª fase:

- 1.** La redacción del proyecto se adjudicó prescindiendo del procedimiento legalmente establecido (epígrafe 4.1).
- 2.** Este proyecto de la 2ª Fase no ha sido objeto de supervisión por la Oficina o Unidad correspondiente que, en su caso, tenga atribuida dicha función, vulnerando el artículo 128 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al superar su presupuesto los 300.506 euros (50 Mp.) (epígrafe 4.1).
- 3.** En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se incluyeron requisitos de solvencia técnica como criterios de adjudicación (epígrafe 4.1).
- 4.** No consta la fiscalización previa del compromiso de gasto. Consta el documento contable correspondiente pero sin la firma de conformidad de la Intervención Insular (epígrafe 4.1).
- 5.** Tampoco consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización, la remisión al Registro Público de Contratos (epígrafe 4.1).
- 6.** No constan las facturas que los empresarios adjudicatarios deben emitir y entregar respecto de las certificaciones de obra presentadas (epígrafe 4.1).

Suministro de 300 ordenadores personales destinados a los servicios del Cabildo:

- 7.** No consta la Resolución del órgano de contratación mediante la cual, según se establece en el artículo 67 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se acuerda iniciar el expediente de contratación justificando la necesidad de la misma (epígrafe 4.1).
- 8.** No consta la fiscalización previa del compromiso de gasto (epígrafe 4.1).
- 9.** No consta la publicidad de la adjudicación. Según informe aportado por el Servicio de Contratación, en los ejercicios 2000-2001 no se publicaron las adjudicaciones del Cabildo de Gran Canaria por falta de presupuesto (epígrafe 4.1).



Audiencia de Cuentas de Canarias

10. Se observa un retraso en la entrega del suministro, tanto en el contrato primitivo como en el Reformado mediante el cual se incrementa el número de unidades a suministrar (epígrafe 4.1).

11. No consta el informe de fiscalización previa de la autorización del gasto correspondiente a la modificación del contrato. Consta el documento contable A pero sin la firma y sello de conformidad de la Intervención Insular (epígrafe 4.1).

Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria

Suministro mediante concurso de vehículos automóviles:

12. No consta en el expediente la Resolución del órgano de contratación mediante la cual, según se establece en el artículo 67 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se acuerda iniciar el expediente de contratación justificando la necesidad de la misma (epígrafe 4.2).

13. No consta el Informe previo del servicio jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (epígrafe 4.2).

14. La publicación de la adjudicación y la remisión al Registro Público de Contratos tienen lugar un año y cinco meses después del acuerdo de adjudicación (epígrafe 4.2).

15. El suministro se lleva a cabo en dos entregas observándose que la segunda de ellas se realiza con retraso, incumpléndose el plazo de cuarenta y cinco días establecido en el contrato suscrito por ambas partes (epígrafe 4.2).

Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria

Suministro de Víveres para todos los centros:

16. No consta el certificado de existencia de crédito (epígrafe 4.3).

17. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el de prescripciones técnicas se aprueban sin que se especifique un precio cierto, haciendo constar que “el importe de la licitación queda subordinado a las necesidades del Instituto”. Con posterioridad a su aprobación, el 14 de agosto de 2001, el Interventor Accidental del Cabildo de Gran Canaria suscribe un Informe sobre el pliego ya aprobado, en el que se hace constar el reparo sobre el precio, mencionado anteriormente (epígrafe 4.3).



Audiencia de Cuentas de Canarias

18. Aparte del emitido por la Intervención que es posterior a su aprobación, no consta Informe previo del Servicio jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (epígrafe 4.3).
19. No consta informe de fiscalización previa de la autorización del gasto por la Intervención (epígrafe 4.3).
20. No consta la certificación del Registro en la que se relacionen las proposiciones recibidas (epígrafe 4.3).
21. Se observa un retraso de casi un mes en el plazo máximo establecido en el artículo 89 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para adjudicar el contrato (epígrafe 4.3).
22. No consta la Resolución del órgano de contratación en la que se acuerda, en base a la propuesta de la Mesa de Contratación, declarar desierto el procedimiento negociado sin publicidad utilizado, sin justificarse debidamente en el expediente, para los lotes nº 3, 6 y 9 que también habían quedado desiertos en el concurso por no presentarse licitadores. Tampoco consta la notificación de dicho acuerdo a los interesados (epígrafe 4.3).
23. No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización, la remisión al Registro Público de Contratos (epígrafe 4.3).
24. En el documento administrativo en que se formalizan los contratos de suministro, no constan entre los antecedentes administrativos la fecha de aprobación del pliego de bases, de la contratación del gasto y de su fiscalización previa y de la disposición administrativa que ordenó la celebración del contrato, ni tampoco el plazo de duración. Con posterioridad a la firma de los contratos y advertido este último error, con fecha 15 de mayo de 2002 se remite por el Servicio de Contratación del Instituto a los adjudicatarios un escrito comunicando el plazo de duración del contrato (epígrafe 4.3).

Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular

Servicio de asistencia técnica y colaboración con el Organismo Autónomo en materia de gestión tributaria y recaudación:

25. No consta la Resolución del órgano de contratación, mediante la que se acuerda iniciar el expediente de contratación justificando la necesidad de la misma (epígrafe 4.4).



Audiencia de Cuentas de Canarias

- 26.** Se trata de un expediente de tramitación anticipada, condicionándose la adjudicación a la existencia de crédito en el ejercicio 2001, sin que se haya incorporado, al menos, una vez entrada en vigor la Ley de Presupuestos de 2001, el documento acreditativo de la autorización del gasto respecto de las dotaciones presupuestarias del nuevo ejercicio (epígrafe 4.4).
- 27.** No consta el Informe previo del servicio jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (epígrafe 4.4).
- 28.** En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se incluyeron requisitos de solvencia técnica como criterios de adjudicación (epígrafe 4.4).
- 29.** No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización el 14 de mayo de 2001, la remisión al Registro Público de Contratos (epígrafe 4.4).

Patronato de Turismo de Gran Canaria

Contrato de Servicios: Campaña Publicitaria para el público peninsular:

- 30.** No consta informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer, tal como se establece en el artículo 203.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (epígrafe 4.5).
- 31.** No se ha dejado constancia en el expediente del Informe previo del servicio jurídico sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (epígrafe 4.5).
- 32.** No consta la fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención (epígrafe 4.5).
- 33.** No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización el 10 de junio de 2000, la remisión al Registro Público de Contratos (epígrafe 4.5).



Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria

Contrato privado de servicios para la realización de una guía de artesanía de Gran Canaria:

34. No consta Informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer, tal como se establece en el artículo 202.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (epígrafe 4.6).

35. No consta Resolución del Presidente del Organismo Autónomo, que es el órgano competente para contratar en este caso, en el que se acuerde la iniciación del expediente justificando la necesidad de la contratación, de acuerdo con el artículo 67 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ni tampoco la Resolución de aprobación del expediente y apertura del procedimiento de adjudicación. Su actuación se limita a dar el visto bueno en un informe de la Directora Gerente (epígrafe 4.6).

36. No consta el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Sí consta en el expediente el Pliego de Prescripciones Técnicas, que contiene tres de las cláusulas que deben figurar en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares tales como el objeto del contrato, plazo de ejecución y lugar de entrega, y una cuarta que se refiere a los requisitos técnicos. No hay constancia de su aprobación por el órgano de contratación (epígrafe 4.6).

37. En el informe de la Directora Gerente se justifica la elección del procedimiento negociado sin publicidad en base al apartado b) del artículo 210 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que dispone que podrá utilizarse “...cuando por razones técnicas o artísticas...tan sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario”. Si tan sólo puede encomendarse a un solo empresario, debe entenderse que no ha de ser posible la licitación y en consecuencia, no se consultará a tres empresas, tal como exige el artículo 92 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Sin embargo, en el expediente constan los tres presupuestos recibidos por lo que se observa una contradicción (epígrafe 4.6).



Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria.

Sobre la adecuación urbanística:

38. Según la fecha que consta en la certificación del mes de julio, comenzó la ejecución de las obras con anterioridad a que se hubiera obtenido la licencia municipal de construcción, si bien es cierto, que la certificación de obra de ese mes figura a cero. (epígrafe 4.7).

39. La licencia de apertura del Estadio no fue solicitada al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria antes del inicio de las obras (epígrafe 4.7).

40. Las obras de urbanización no se ejecutaron simultáneamente a las de edificación, sin justificarse debidamente la causa de su asunción por el Cabildo cuando estas obras son municipales (epígrafe 4.7).

Sobre la redacción del proyecto y dirección de obras del Nuevo Estadio Insular:

41. Se adjudicó el contrato de redacción del proyecto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (epígrafe 4.7).

42. No estando jurídicamente establecida la posibilidad de la exigencia de anticipos de fondos ni desprendiéndose que se garantizase por el Redactor del proyecto de modo alguno la obligación, resultaba imposible que por parte del Cabildo se abonara cantidad alguna por dicho concepto (epígrafe 4.7).

43. En el contrato para la dirección de las obras no constan los trámites esenciales del procedimiento de contratación y no queda justificada la adjudicación del contrato a través del procedimiento negociado sin publicidad, por no justificarse debidamente en el expediente que concurren las circunstancias previstas en el artículo 211 de la LCAP. (epígrafe 4.7).

Sobre el control interno:

44. Se ha observado una intervención del órgano de contratación en todo el expediente, incumpliendo sus funciones de dirección, impulso e inspección de las obras, al permitir la no adecuación del proyecto licitado al objetivo que se pretendía cumplir, admitir las sucesivas modificaciones del proyecto producidas por defectos



Audiencia de Cuentas de Canarias

imputables a su autor y no detectar las modificaciones que se realizaron en la obra por vía de hecho, sin exigir, además, las oportunas responsabilidades (epígrafe 4.7).

45. Se ha producido un deficiente control técnico al redactarse el proyecto con defectos que dieron origen a modificaciones posteriores y obras complementarias así como, realizar modificaciones en el contrato sin la previa autorización del órgano correspondiente (epígrafe 4.7).

46. No constan actuaciones relativas al retraso en el cumplimiento de la prestación que, en caso de retraso culpable, hubiera conllevado el que la Administración optara entre la resolución del contrato o la imposición de penas pecuniarias al contratista (epígrafe 4.7).

Sobre las obras de construcción del Nuevo Estadio Insular:

47. El proyecto objeto de la contratación no incluyó el correspondiente estudio de seguridad e higiene en el trabajo ni fue objeto de supervisión por la Oficina o Unidad correspondiente (epígrafe 4.7).

48. La financiación del contrato no se ajustó al ritmo requerido en la ejecución de la prestación, que hubiera exigido una nueva programación de anualidades (epígrafe 4.7).

49. No se efectuó el replanteo previo de la obra, que tiene por objeto comprobar la realidad geométrica de la misma y ha de ser realizado por el servicio correspondiente, lo que ha supuesto la vulneración del artículo 129.1 de la LCAP (epígrafe 4.7).

50. No se trata de un proyecto completo pues, el proyecto inicial tuvo que ser modificado y completado a través de reformados y obras complementarias, por lo que no pudo ser utilizado ni aprovechado de forma separada (epígrafe 4.7).

51. En el pliego de cláusulas económico-administrativas que rigió la contratación de estas obras figuraba el criterio de la experiencia en trabajos realizados anteriormente para las Administraciones Públicas, que más bien es un requisito de solvencia técnica (epígrafe 4.7).

52. Por otra parte, la aprobación de la financiación por el Cabildo una vez iniciada la selección del contratista y con posterioridad al momento de aprobación del gasto supuso el que ésta se realizara sin haber garantizado la financiación del contrato (epígrafe 4.7).



53. Tampoco se ha dejado constancia en el expediente de la fiscalización previa de la autorización del gasto, que viene atribuida a la Intervención de la Entidad (epígrafe 4.7).

54. En la selección y adjudicación se ha observado (epígrafe 4.7):

- a) Las obras se adjudicaron sin producirse un reajuste en su financiación para adaptarla al periodo de su ejecución –exigido por el artículo 14 de la LCAP-.
- b) El informe técnico acerca de las ofertas presentadas al concurso fue emitido por el Director técnico del Instituto Insular y el, en ese momento, Arquitecto redactor del proyecto.

55. En la ejecución de las obras se aprecia lo siguiente (epígrafe 4.7):

- a) La modificación del proyecto no responde a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial.
- b) Se han introducido cambios importantes en la obra que, aunque la han mejorado con respecto al proyecto inicial, no tienen su origen en causas sobrevenidas, pudiendo haber sido previstas con anterioridad.
- c) No se fundamentaron las razones de interés público como causa habilitante para la 1ª modificación del proyecto, que es presupuesto de hecho determinante de la potestad de modificación del contrato y que deben justificarse de una manera concreta y específica.
- d) La tramitación de las modificaciones vulneró lo dispuesto en los artículos 81 del RGCE, 101.2 y 146.3 del TRLCAP.
- e) Las obras que comprendían la 1ª modificación se habían ejecutado con anterioridad, por vía de hecho y, además, con anterioridad a la notificación del encargo de las mismas al contratista.
- f) Se aprobó el proyecto de estudio de seguridad y salud de la 1ª modificación indicando “no ser conveniente la concurrencia en la contratación por las características de tipo técnico del proyecto:”, por lo que se acordó adjudicarlo bajo modalidad de procedimiento negociado sin publicidad. Indicación que no justifica la elección del procedimiento



Audiencia de Cuentas de Canarias

y, por otra parte, no responde, por genérica, a las exigencias del artículo 210 b) del TRLCAP.

56. En relación con las certificaciones de obra emitidas es de destacar lo siguiente (epígrafe 4.7):

- a) No consta la intervención de la certificación, por cuanto la certificación da lugar a una obligación de pago de la Administración al contratista.
- b) No consta la aprobación de la certificación.
- c) No consta la factura de la contratista, comprensiva de la certificación de obra que se adjunta a la misma.
- d) En los abonos al contratista de las certificaciones emitidas se descuenta del importe de ejecución material de las obras ejecutadas un porcentaje en concepto de tasas por los servicios de dirección obras, en aplicación de una Ordenanza fiscal reguladora para la que no consta su vigencia en el periodo fiscalizado, sin que la prestación de estos servicios sea constitutiva del hecho imponible de aquéllas.

Estas mismas incidencias se repiten en las certificaciones de los proyectos de “Acabado Geométrico” y “Terminación del Estadio de Gran Canaria”.

57. En el expediente se observa el claro incumplimiento de los plazos de ejecución así, a pesar de haber transcurrido con gran amplitud los del contrato inicial y las modificaciones autorizadas, no consta actuación alguna relativa a la recepción del mismo, salvo una “recepción parcial” muy posterior a la fecha prevista de terminación de las obras (epígrafe 4.7).

Sobre el contrato para el Acabado Geométrico:

58. El proyecto redactado que da origen a este contrato es un documento independiente a los proyectos anteriores, que no contempla la totalidad de la obra sino exclusivamente nuevos incrementos. Fue redactado por el Arquitecto redactor del proyecto del Nuevo Estadio Insular, que también dirigió las obras, sin que conste que para la redacción se tramitara expediente alguno de consultoría y asistencia para su selección (epígrafe 4.7).

Entre los trámites que integran la parte técnica no constan (epígrafe 4.7).



Audiencia de Cuentas de Canarias

- a) La Resolución o Acuerdo del órgano de contratación por el que se autoriza la elaboración del proyecto.
- b) No consta el informe de la oficina de supervisión.
- c) No consta el replanteo previo.

59. En el expediente no consta: el reajuste de anualidades, la fiscalización previa y la publicidad de la adjudicación (epígrafe 4.7).

60. El informe técnico acerca de las ofertas presentadas al concurso fue emitido por el Arquitecto redactor del proyecto. Para el primer criterio indicó que “Son las empresas UTE Dragados-VVO y ACS las que mejor oferta presentan en relación a la programación de la obra teniendo en cuenta los trabajos que se desarrollan pertenecientes a otros proyectos en la misma parcela, solucionando las posibles dificultades de coordinación y de ejecución de las diferentes unidades” (epígrafe 4.7).

61. En el análisis de la modificación se ha observado lo siguiente (epígrafe 4.7):

- a) La modificación no responde a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial.
- b) No se fundamentaron las razones de interés público como causa habilitante para la modificación.

62. En el expediente se observa el claro incumplimiento de los plazos de ejecución así, a pesar de haber transcurrido los del contrato inicial, no consta actuación alguna relativa a la recepción del mismo (epígrafe 4.7).

Sobre el contrato para la Terminación:

63. Al igual que el del acabado geométrico, el proyecto redactado que da origen a este contrato es un documento independiente a los proyectos anteriores, que no contempla la totalidad de la obra sino exclusivamente nuevos incrementos. También fue redactado por el Arquitecto redactor del proyecto del Nuevo Estadio Insular, que asimismo dirigió las obras, sin que conste que se tramitara expediente alguno de consultoría y asistencia para su selección (epígrafe 4.7).

64. Entre los trámites que integran la parte técnica no constan en el expediente (epígrafe 4.7):



Audiencia de Cuentas de Canarias

- a) La Resolución o Acuerdo del órgano de contratación por el que se autoriza la elaboración del proyecto.
- b) El informe de la oficina de supervisión.
- c) El replanteo previo

65. La Junta Rectora aprobó el proyecto sin que constara la previa incorporación del certificado de existencia de crédito y de suficiencia sobre el límite de compromisos que debía emitir la Intervención. Condicionando la eficacia del acuerdo a la aprobación por parte del Cabildo Insular de Gran Canaria del compromiso de gasto plurianual (epígrafe 4.7).

66. No consta el que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimocuarta del TRLCAP, se aplicará en el momento en que se produjo la adjudicación, una retención de crédito -mediante la elaboración del correspondiente documento contable "RC"- por el 10 por 100 del importe de aquélla (epígrafe 4.7).

67. El informe técnico acerca de las ofertas presentadas al concurso fue emitido por el Arquitecto redactor del proyecto, cuando al igual que en los anteriores la Mesa debió solicitar la formulación del informe a los servicios o técnicos competentes de la Entidad y, en su caso, a los del Cabildo (epígrafe 4.7).

68. Constan en el expediente dos actas de valoración contradictoria de materiales y maquinaria y equipo, respectivamente. Para dichos abonos a cuenta no consta (epígrafe 4.7):

- a) La fiscalización previa de las certificaciones correspondientes, por cuanto estas certificaciones dan lugar a una obligación de pago de la Administración al contratista.
- b) La aprobación de las certificaciones por el órgano de contratación, por el deber de pago que la certificación lleva aparejado.



Audiencia de Cuentas de Canarias

2.2. Recomendaciones.

- 1.** Los requisitos de solvencia técnica y profesional deben utilizarse exclusivamente en la fase de selección de contratistas y no en la de adjudicación.
- 2.** Deben justificarse en los expedientes de contratación, en todo caso, las razones por las que se utilizan los procedimientos y formas de adjudicación, que deben ser adecuadas a la naturaleza del objeto de cada contrato.
- 3.** Conviene extremar el rigor en la realización de las actuaciones preparatorias de los contratos de obras: redacción, supervisión y replanteo previo de los proyectos, de manera que no sean precisas las modificaciones posteriores que encarecen y retrasan la ejecución, y que al encomendarse al contratista de la obra inicial sustraen estas obras adicionales de la libre concurrencia que supone la licitación pública.
- 4.** Se recomienda poner mayor énfasis en que los procedimientos en materia de contratación se ajusten a los criterios establecidos normativamente y que éstos se reflejen adecuadamente en los expedientes, para que de ellos se derive la totalidad de la información de los actos administrativos y documentos que los forman y aumenten la evidencia en la justificación del gasto.
- 5.** Se recomienda la creación de una Unidad de Supervisión de proyectos que, de acuerdo con el artículo 128 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se encargue de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales, así como la normativa técnica, que resulte de aplicación para cada tipo de proyecto, cuando su presupuesto supere los 300.506 euros (50 Mp.).
- 6.** Es conveniente evitar que en la tramitación del expediente contractual, las actuaciones de asesoramiento jurídico y las de gestión o instrucción del expediente, recaigan en un único servicio o unidad administrativa, a fin de garantizar la emisión del oportuno informe jurídico con mayor objetividad e imparcialidad.



3. ORGANIZACIÓN Y CONTROL INTERNO

3.1. Organización.

El Cabildo Insular de Gran Canaria dispone de un Reglamento Orgánico aprobado por el Pleno Corporativo en sesión extraordinaria celebrada el 22 de enero de 1992, habiéndose aprobado modificaciones del mismo el 28 de octubre de 1994, el 9 de junio de 1997 y el 30 de enero de 2000.

Por otro lado, de acuerdo con el art. 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), los Cabildos, como órgano de gobierno, administración y representación de cada Isla, se rigen por las normas de dicha Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica.

Así, son órganos de gobierno necesarios de la Corporación Insular los siguientes:

- a) El Presidente
- b) Los Vicepresidentes (dos en el período fiscalizado)
- c) La Comisión de Gobierno
- d) El Pleno

Según el art. 3.1 de su Reglamento Orgánico, para el ejercicio de sus funciones, el Cabildo Insular de Gran Canaria distribuirá sus competencias por *Áreas de Gobierno*, cuya determinación, denominación y composición orgánica concreta corresponde al Pleno de la Corporación. Así, en los ejercicios fiscalizados estuvieron constituidas nueve Áreas de Gobierno aprobadas por el Pleno en su sesión del día 16 de julio de 1999, al frente de las cuales figura un Consejero Insular del Área.

Como *órganos complementarios* previstos en el art. 119 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) y de acuerdo con el art. 60 del Reglamento Orgánico de la Corporación, para el estudio, informe o consulta de los asuntos que deban ser sometidos a la decisión del Pleno y la Comisión de Gobierno, en competencias delegadas de aquél, funcionaron las siguientes Comisiones Informativas, constituidas por once miembros y presididas por el Consejero del Área correspondiente:

- Recursos Humanos y Régimen Interior
- Economía y Hacienda



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Desarrollo Insular
- Asuntos Sociales y Educación
- Cultura y Deportes
- Obras Públicas
- Política Territorial
- Recursos Hidráulicos y Medio Ambiente
- Planificación Estratégica y Cooperación Institucional

Igualmente, funciona como órgano complementario la *Comisión Especial de Cuentas*, con la misma composición que la Comisión informativa de Economía y Hacienda.

Asimismo, y como *órganos descentralizados* para la gestión de servicios, previstos también el art. 119.1 e) del ROF, en el período fiscalizado han funcionado los siguientes Organismos Autónomos de carácter administrativo:

- Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, creado en 1992 según la Ley de Aguas de 1990, que asume en régimen de descentralización y participación, la dirección, ordenación, planificación y gestión de las aguas en la isla de Gran Canaria.
- Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria (IASS), constituido con fecha 14 de julio de 1998, cuyos fines son, en sentido amplio, la realización en la Isla de Gran Canaria de actividades de promoción, prestación y gestión directa o indirecta de recursos y servicios socio-sanitarios; la docencia e investigación de la atención socio-sanitaria y su promoción individual y colectiva en cualquiera de sus vertientes, así como la realización de otras actividades que puedan coadyuvar a la consecución de aquéllos.
- Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria (IID), cuyo objeto es consolidar, promocionar y desarrollar el deporte y la cultura física de los habitantes de la isla de Gran Canaria, sin perjuicio de que, algunas veces, sus instalaciones sean utilizadas para otras actividades de tipo cultural, social o artístico siempre que no interfieran o perjudiquen la práctica del deporte.
- Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular (OAGTI), que se crea mediante acuerdo del Pleno del Cabildo Insular de Gran Canaria de fecha 28 de julio de 2000, tiene como fines, en sentido amplio, ejercer las facultades que, por diversos títulos, corresponden al Cabildo en lo relativo a la gestión y recaudación de ingresos de derecho público.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- Patronato de Turismo de Gran Canaria, creado para el desempeño de las funciones en orden al adecuado desarrollo, coordinación y fomento del turismo en el ámbito insular.

Y el Organismo Autónomo de carácter comercial:

- Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria (FEDAC), constituido con fecha 25 de enero de 1990 para el desempeño de las funciones que en orden al estudio, desarrollo, coordinación y fomento de la artesanía y la cultura tradicional en el ámbito insular le encomienda el Cabildo Insular.

3.2. Control interno.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL), establece el ejercicio de las funciones de control interno relativas a la gestión económica de las Entidades Locales y de sus entes dependientes, en su triple acepción: función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia (arts. 194 a 203 de la LRHL).

La responsabilidad administrativa de estas funciones está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, dada la condición de funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales.

El puesto de trabajo al que se le atribuye el ejercicio y responsabilidad de estas funciones es el de la Intervención, excepto en los municipios en los que la Secretaría está clasificada de 3ª categoría. En este caso, las funciones propias de la Intervención forman parte del contenido del cargo de la Secretaría, de acuerdo con los arts. 1 y 14 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

Por lo que respecta a la atribución de las funciones del cargo de la Intervención, se debe señalar que la legislación vigente asigna a este puesto, además de las funciones de control interno, la responsabilidad administrativa de la función de contabilidad, tanto presupuestaria como también financiera (art. 185 LRHL).

Por tanto, en el marco global de un sistema de control interno, la legislación vigente, no considera uno de los aspectos más importantes para su eficacia, como es el de una apropiada segregación de funciones.



4. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

4.1. Cabildo Insular de Gran Canaria.

4.1.1. Modificado del Puerto de servicio en el Polígono Industrial de Arinaga, 2ª fase.

4.1.1.1. Antecedentes.

1ª Fase

El proyecto del puerto de servicio en el Polígono Industrial de Arinaga fue redactado en abril de 1983 por el Ingeniero Director del Polígono, tal como se había acordado en Comisión de Gobierno del Cabildo Insular de Gran Canaria el 11 de marzo de ese mismo año.

Paralizado durante años, el proyecto se reactiva en 1990 actualizando su presupuesto y aumentando su capacidad, encargándose dicha actualización al técnico redactor del proyecto primitivo, mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 18 de junio de 1990. El proyecto actualizado se aprobó por acuerdo plenario el 27 de septiembre de ese año.

Aprobado el proyecto actualizado, el 29 de noviembre de 1990 el Pleno del Cabildo acuerda la construcción del Puerto de Arinaga, proponiendo su inclusión en el Programa Operativo Canarias-Regis 1991-1993 y distribuir la financiación del gasto plurianual en la forma propuesta, en un 50 % procedente de la Corporación Insular.

Mediante acuerdo plenario de fecha 26 de septiembre de 1991 se acepta la subvención del FEDER, a través del programa REGIS, quedando la financiación de la obra de la forma siguiente (en pesetas):

	FEDER	CABILDO	TOTAL (ptas.)	TOTAL (euros)
1991	66.000.000	66.000.000	132.000.000	793.335,98
1992	616.000.000	616.000.000	1.232.000.000	7.404.469,13
1993	412.000.000	457.141.268	869.141.268	5.223.644,22
Total	1.094.000.000	1.139.141.268	2.233.141.268	13.421.449,33

En ese mismo Pleno se acuerda la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) para el concurso de las obras por el sistema de admisión previa, acordándose mediante Decreto Presidencial de fecha 20 de



Audiencia de Cuentas de Canarias

diciembre de 1991 el inicio del expediente de contratación y, tras diversas vicisitudes reflejadas en el expediente, las obras se adjudican por acuerdo plenario de fecha 26 de noviembre de 1992 a la UTE Hnos. Santana Cazorla, S.L.-Pérez Moreno, S.A. por importe de 9,3 millones de € (1.549 Mp.) y un plazo de ejecución de diecinueve meses, formalizándose el contrato el 11 de diciembre de 1992.

El 13 de septiembre de 1991 se había solicitado al Gobierno Autónomo la autorización administrativa para la construcción y, tras contestar éste no tener competencia en materia de puertos comerciales, se solicita con fecha 27 de noviembre de 1991 a la Dirección General de Puertos y Costas del Estado, que en su escrito de contestación de 10 de diciembre siguiente requiere la subsanación de deficiencias del proyecto, entre otras, la no inclusión de un Estudio de Impacto Ambiental. Por otro lado, la licencia urbanística se solicita al Ayuntamiento de Agüimes el 18 de septiembre de dicho año, otorgándose con fecha 4 de noviembre de 1992.

Ante el retraso en el otorgamiento de la concesión administrativa, la Comisión de Gobierno del Cabildo celebrada el 4 de mayo de 1992, faculta al Presidente de la Corporación para que inicie las conversaciones necesarias con la Administración Estatal para la firma de un posible convenio que permita el inmediato inicio de las obras. Con fecha 4 de junio de 1992 se firma un Convenio entre el Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, la Junta de Puertos del Estado y la Asociación Mixta del Polígono Industrial de Arinaga, por el cual, una vez terminadas las obras, la Junta de Puertos se haría cargo de la explotación.

Con posterioridad a la licitación de las obras entró en vigor la nueva Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y las Recomendaciones para Obras Marítimas, lo que hizo necesario adaptar el proyecto a la nueva normativa y por lo que la Presidencia de la Corporación Insular acuerda una suspensión temporal de las obras el 24 de junio de 1993. Previamente, con fecha 15 de abril de ese año se estableció un Convenio entre la Autoridad Portuaria de Las Palmas y el Cabildo Insular para la realización de los estudios previos y ensayos exigidos así como la redacción del proyecto técnico que resultara.

Mediante Decreto Presidencial de fecha 5 de octubre de 1994, es decir, un año y cuatro meses después de que la Administración acordase la suspensión temporal de las obras, se decide el levantamiento de la misma autorizando a la empresa adjudicataria a realizar aquellas obras que no variaban, unidades que se terminan en noviembre de 1995, por lo que en diciembre del mismo año se produce una nueva suspensión temporal hasta tanto se obtuviese la aprobación técnica definitiva, la autorización administrativa y la declaración de impacto ambiental que permitiese la ejecución del proyecto modificado.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En virtud del Convenio citado anteriormente, y una vez realizados los estudios precisos, la Autoridad Portuaria de Las Palmas redacta un proyecto modificado que presenta en el Cabildo Insular en diciembre de 1993. La Corporación estimando demasiado elevada la inversión requerida, decide elaborar un nuevo proyecto modificado que, cumpliendo con las exigencias técnicas, se adapte a las necesidades presupuestarias.

Con fecha 6 de febrero de 1996, el Ingeniero Coordinador del Servicio de Cooperación Institucional del Cabildo emitió un informe sobre la necesidad de contratar una asistencia técnica para la reelaboración de todos los documentos del proyecto del Puerto de servicios del Polígono Industrial de Arinaga, conforme a los resultados de los ensayos, y con el nuevo diseño, proponiendo para la contratación el procedimiento negociado sin publicidad. Visto dicho Informe, la Presidencia del Cabildo con fecha 9 de febrero dictó un Decreto ordenando la tramitación del expediente.

Consultadas tres empresas y estudiadas sus ofertas, la Presidencia de la Corporación acuerda el 27 de junio de 1996 la adjudicación de la mencionada asistencia técnica a la empresa ESTUDIO 7, S.L. por importe de 56.796 euros (9,4 Mp.), formalizándose el contrato el 3 de julio de ese año con un plazo de ejecución de 20 días.

Este proyecto modificado definitivo con un presupuesto de ejecución por contrata de 30,3 millones de €(5.041,3 Mp.), fue remitido a Puertos del Estado por la Autoridad Portuaria de Las Palmas el 24 de julio de 1996, formulándose algunas observaciones al mismo, entre las que figuraba la necesidad de obtener la Declaración de Impacto Ambiental para su aprobación técnica, la cual se publicó finalmente en el BOE con fecha 18 de abril de 1997.

En el mes de mayo de 1997, se recibe de parte del Ente Público Puertos del Estado, a través de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, la aprobación técnica y consiguiente autorización administrativa para la ejecución de las obras de construcción del puerto. Pero al no disponerse de la totalidad de la financiación se estimó conveniente tomar la decisión de dividir el modificado en dos fases, la primera de ellas con un presupuesto idéntico al del proyecto ya contratado, 13,4 millones de €(2.233,1 Mp.), debiendo ser objeto de nueva licitación la segunda de ellas, en su momento, cuando exista financiación.

Así, el Pleno de la Corporación Insular en su reunión del día 26 de junio de 1997 adoptó el acuerdo de aprobar técnicamente la 1ª Fase del Proyecto Modificado así como adjudicar las obras a la misma empresa adjudicataria del proyecto primitivo



Audiencia de Cuentas de Canarias

con el mismo presupuesto de adjudicación ya contratado el 11 de diciembre de 1992. Tras decretarse el 31 de julio de 1997 el levantamiento de la suspensión de las obras (un año y siete meses después de que la suspensión se acordase), se formaliza el contrato para la ejecución de la 1ª fase del proyecto modificado el 31 de octubre de 1997, con un plazo de catorce meses.

2ª Fase

En enero de 1999 y a la vista de las circunstancias que concurrían en el expediente y la situación de las obras en ejecución de la 1ª Fase del proyecto modificado del Puerto de servicio en el Polígono Industrial de Arinaga, el Cabildo inicia gestiones para tratar de acelerar al máximo la construcción definitiva del citado puerto. A tal efecto existía un Convenio de colaboración con la Autoridad Portuaria de Las Palmas formalizado con fecha 22 de junio de 1998, en el que se regulaba, entre otros, la financiación y plazos de las obras de la 2ª Fase.

Sin que supusiese modificación esencial en las condiciones establecidas en este Convenio y para conseguir los propósitos manifestados por el Cabildo Insular de dar la mayor celeridad posible a la construcción de la infraestructura portuaria que necesitaba el Polígono Industrial, ambas partes acuerdan que con la cuantía económica que correspondía financiar al Cabildo, se contraten las obras de una segunda fase.

4.1.1.2. Actuaciones preparatorias.

Proyecto de obras

En el expediente, no consta documentación alguna con relación a la adjudicación del contrato de consultoría y asistencia para la redacción de la 2ª fase del proyecto modificado, ni tan siquiera la orden de elaboración del mismo. Por tanto, se adjudicó el mismo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido: PCAP y de prescripciones técnicas, certificado de existencia de crédito suficiente, selección del contratista por alguna de las formas establecidas legalmente, fiscalización y aprobación del gasto, y formalización del contrato.

Lo único que obra en el expediente referente a la redacción de esta 2ª Fase del proyecto modificado, es un informe técnico en el que se justifican los gastos producidos por este concepto por importe total de 172.716 euros (28,7 Mp.), sin fecha pero suscrito por el Ingeniero técnico del Cabildo y Director Facultativo de las obras de la 1ª Fase, en el que se expone que:



Audiencia de Cuentas de Canarias

“...se nos ordenó que con la mayor urgencia, en un plazo no superior al mes, redactáramos el correspondiente Proyecto técnico que permitiera su aprobación plenaria y posterior licitación. Estas circunstancias exigían unos medios personales y técnicos no disponibles, por lo que con la debida autorización tuvimos que utilizar los servicios de la Empresa de Ingeniería Estudio 7 que ya prestaba asistencia técnica a la Dirección de Obras.

De esta forma se pudieron realizar todos los trabajos necesarios para obtener un diseño de proyecto y un proceso de ejecución de las obras que consiguiera el objetivo propuesto de alcanzar la máxima operatividad y no interfiriera excesivamente en la construcción de las siguientes fases de terminación de las obras que tramitara la Autoridad Portuaria.

Estos trabajos se realizaron aprovechando al máximo los estudios previos y datos existentes en el proyecto inicial, diseñándose, calculando y comprobando las distintas alternativas que permitiera alcanzar los objetivos con el presupuesto económico establecido en un máximo de 9,6 millones de €(1.600 Mp.).

Así, se reducían en lo posible los gastos de estudio y redacción del proyecto, consiguiéndose un “Proyecto Modificado del Puerto de Servicio en el Polígono Industrial de Arinaga, segunda fase” con un presupuesto de ejecución por contrata de 9,4 millones de €(1.570,7Mp). Este proyecto fue aprobado técnicamente por el Pleno Corporativo que al mismo tiempo ordenó su licitación por el procedimiento de concurso abierto...”

El 31 de marzo de 1999 el Pleno del Cabildo Insular de Gran Canaria aprobó el proyecto “Modificado del Puerto de servicio en el Polígono Industrial de Arinaga, 2ª Fase”, por un importe total de 9,4 millones de €(1.570,7 Mp.). El proyecto está suscrito por el técnico del Cabildo Director Facultativo de las obras de la 1ª Fase, que además firma como redactor del proyecto el Acta de replanteo el 14 de abril de 1999.

Aunque el proyecto modificado completo (antes de que por falta de financiación se decidiera dividirlo en dos fases) sí fue informado favorablemente por el Departamento Técnico de Proyectos y Obras del ente público Puertos del Estado con fecha 6 de mayo de 1997, este proyecto de la segunda fase del Modificado no ha sido objeto de supervisión antes de su aprobación por la oficina o unidad correspondiente que, en su caso, tenga atribuida dicha función, vulnerando el artículo 128 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP), al superar su presupuesto los 300.506 euros (50 Mp.)



Expediente de contratación

En el PCAP que rigió la contratación de estas obras se observa lo siguiente:

- El criterio de adjudicación previsto para valorar las ofertas relativo a “Experiencia empresarial acreditada en la ejecución de obras similares en los últimos cinco años” se puede encuadrar en los apartados a) y b) del artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP) como requisito de solvencia técnica, y los criterios “Medios materiales disponibles para la ejecución de la obra” e “Instalaciones disponibles en los municipios de Agüimes, Santa Lucía, San Bartolomé de Tirajana, Ingenio y Telde en razón a la proximidad de las obras” se pueden corresponder con lo contenido en el apartado c) del mismo artículo.

Los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica están recogidos en los artículos 16 a 19 del TRLCAP como normas de admisión de los empresarios interesados. Por su parte, el artículo 86 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 (en su caso), plazo de ejecución, coste de utilización, calidad, etc.

La inclusión de conceptos que, en definitiva son requisitos de solvencia técnica y profesional deben utilizarse exclusivamente en la fase de selección de contratistas y no en la de adjudicación. En este sentido se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante JCCA) en su informe de 30 de junio de 1998, concluyendo que “la experiencia 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 art. 86 del TRLCAP”, pronunciándose con posterioridad en el mismo sentido en su informe 36/01, de 9 de enero de 2002.

- En la cláusula 21 del pliego particular se sustituye la referencia a la constancia expresa de la existencia de los créditos precisos por la indicación: “La Corporación contrae la obligación de realizar los pagos con cargo al presupuesto en vigor y de las cantidades específicamente contraídas al efecto, y de consignar anualmente en los presupuestos las cuantías suficientes para dar efectividad a los gastos que exige la contratación, si alcanzara a otros ejercicios.”



Audiencia de Cuentas de Canarias

El certificado de existencia de crédito expedido y fiscalizado de conformidad por la Intervención el 7 de julio de 1999, acredita la existencia de fondos para hacer frente a los gastos que ocasione la ejecución de la obra en el ejercicio 1999. A excepción de esa conformidad en el correspondiente documento contable, no se ha dejado constancia en el expediente del informe de fiscalización previa de la autorización del gasto, que viene atribuida a la Intervención de la Entidad (art. 17 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, en adelante RGCE)

No consta la Resolución motivada del órgano de contratación aprobando el expediente y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

4.1.1.3. Selección del contratista.

En esta fase del procedimiento contractual se ha observado que en el acuerdo del Pleno del Cabildo en la sesión del 31 de marzo de 1999, en el que se justifica la necesidad de la contratación, se indica que la misma se realizará por el trámite de urgencia, sin que conste en el expediente la preceptiva declaración de urgencia debidamente motivada del órgano de contratación (art.71 TRLCAP).

No obstante, en el anuncio de licitación publicado en el Boletín Oficial del Estado el 26 de agosto de 1999 puede leerse que el expediente es de tramitación ordinaria., puesto que, tal como se informa por el servicio jurídico con fecha 14 de mayo de 1999, la LCAP no contempla la urgencia en aquellas licitaciones en las que, por su cuantía, proceda su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (en adelante DOCE) (en obras por importes superiores a 4,1 millones de € (681,7 Mp.) por lo que se está al plazo de 52 días previsto para la presentación de proposiciones, sin que sea posible la reducción de los plazos a la mitad.

4.1.1.4. Adjudicación y formalización.

La Mesa de Contratación, ante la elevada cuantía del contrato y las características del mismo, acuerda que se soliciten dos informes técnicos que se emiten con propuestas de adjudicación diferentes ya que valoran de forma distinta los criterios establecidos en el pliego, uno suscrito por el Ingeniero Jefe de Servicio de Obras Públicas y a posteriori Director Facultativo de las obras y otro por el Ingeniero que firma el proyecto, Director Facultativo de la 1ª Fase, optando la Mesa de Contratación por la propuesta del segundo de los informes, al considerar, entre otras cosas, más ventajoso para la Corporación la continuidad de las obras con la empresa que realiza la primera fase.



Audiencia de Cuentas de Canarias

En el segundo de los Informes se valoran circunstancias no señaladas en el Pliego, al tener en cuenta el nivel de suficiencia para la ejecución de las obras en la puntuación del criterio de la experiencia, aunque se puntuó a todas las empresas por igual, con lo cual no afectó a la propuesta final.

Las obras se adjudicaron a la empresa Hermanos Santana Cazorla, S.L. por Acuerdo del Pleno del Cabildo de 29 de octubre de 1999 en la cantidad de 7,1 millones de €(1.177,7 Mp.), y un plazo de ejecución de ocho meses.

No consta en el expediente la fiscalización previa del compromiso de gasto. Consta el documento contable correspondiente pero sin la firma de conformidad de la Intervención Insular.

Tampoco consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización, la remisión al Registro Público de Contratos. No obstante, solicitada información al respecto se contesta mediante escrito de fecha 13 de febrero de 2003, "...que se ha publicado siempre la publicación del adjudicación a excepción del ejercicio 2000-2001, por quedarnos sin presupuesto como consecuencia de quedar desiertas varias licitaciones públicas..... Ya con esta experiencia, se consiguió mayor cantidad presupuestaria en la partida de publicidad y, en consecuencia, se volvió a publicar la adjudicación, como se puede comprobar en ejercicios sucesivos".

Con fecha 10 de enero de 2000 se formaliza el contrato al que no se une como anexo un ejemplar del pliego de cláusulas administrativas particulares firmado por el adjudicatario (art. 122 RGCE).

4.1.1.5. Ejecución del contrato.

Dirección de obras

Se realiza por facultativos del propio Cabildo Insular de Gran Canaria. Con fecha 3 de enero de 2000, el Servicio promotor de la obra emite una propuesta de designación de un técnico de la Corporación como Director Facultativo de las obras del proyecto "Modificado del puerto de servicios en el Polígono Industrial de Arinaga, 2ª Fase, persona que no coincide con el Director Facultativo de las obras de la 1ª Fase, así como la de otro técnico colaborador, tras haberse adjudicado las obras y a fin de formalizar el acta de comprobación del replanteo e inicio de las mismas. El 4 de enero de 2000 por Decreto de la Presidencia del Cabildo se dispone la designación.

Acta de comprobación de replanteo



Audiencia de Cuentas de Canarias

En cumplimiento del art. 142 del TRLCAP, con fecha 10 de febrero de 2000 se firma el acta de comprobación de replanteo, en la que se hace constar que el inicio de las obras queda suspendido hasta que se apruebe el Plan de Seguridad y Salud, que está pendiente hasta que el contratista subsane los defectos observados en el mismo, según informe técnico desfavorable emitido con fecha 8 de febrero de 2000, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 apartado 2º del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Visto el Informe favorable de la Dirección Facultativa de fecha 27 de marzo de 2000, dicho Plan fue aprobado por el Pleno del Cabildo Insular el 31 de marzo de ese año.

Modificaciones del proyecto

Con anterioridad a la comprobación de replanteo y a la aprobación del Plan de Seguridad y Salud y, por tanto, antes del inicio de las obras de la 2ª Fase, tal como se describe en la Memoria del Proyecto Modificado de la 2ª Fase, “en la segunda quincena del mes de enero, la Autoridad Portuaria de Las Palmas –entidad a cuya propiedad pasarán las obras-, en notificaciones verbales al Cabildo de Gran Canaria, indica la conveniencia de incrementar el calado hasta los 14 metros de la segunda alineación del dique, y por tanto la necesidad de modificar el proyecto contratado.

Con este motivo, ambas entidades mantienen una reunión a finales del mes de enero de 2000 en las que el Cabildo acepta incluir un modificado en el que se contemplen todos aquellos cambios necesarios para cubrir las nuevas necesidades. (No hay constancia en el expediente de los acuerdos adoptados en esa reunión).

En base a todo lo anterior, el Cabildo redacta a primeros del mes de febrero un Estudio de Alternativas de la Prolongación de 1ª Alineación que contiene una serie de soluciones compatibles con la petición de la Autoridad Portuaria y que suponen un presupuesto total igual al del proyecto adjudicado. Dicho estudio fue sometido a Informe de la Autoridad Portuaria”.

Con fecha 24 de febrero de 2000 la Autoridad Portuaria de Las Palmas presenta en el Cabildo el escrito justificando el modificado, que se transcribe a continuación:

“Durante la ejecución de las obras del Puerto de Arinaga, por parte del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, se han presentado ofertas muy interesantes de líneas de navegación de tráficos especializados en combustibles y graneles de materiales de



Audiencia de Cuentas de Canarias

construcción, que necesitan que sea necesario replantear alguno de los condicionantes de diseño del Proyecto Constructivo de dicho puerto.

En efecto, tanto las compañías cementeras Cementos Especiales de las Islas y Cementos de Gran Canaria, como las de transportes de combustibles Compañía Transportista de Gas Natural Licuado, y CARBOEX, empresa del grupo ENDESA que va a suministrar de fuel Oil las centrales térmicas de la isla, han manifestado la necesidad de que los atraques de la segunda alineación del muelle de Arinaga, disponga de un calado operativo de 14 metros sobre la BMVE.

Este condicionante, más la necesaria dársena de maniobra para los atraques de este tipo de buques, obliga a desplazar hacia mar adentro unos 200 metros la primera alineación del muelle proyectado, tal y como se indica en el plano adjunto.

Planteado este tema ante la Excma. Presidenta del Cabildo Insular, se llegó al acuerdo entre ambas Instituciones, de modificar el proyecto de construcción, recientemente adjudicado por la Corporación Insular a la empresa constructora HERMANOS SANTANA CAZORLA, S.A., para que se desarrolle conforme a la modificación indicada anteriormente.

Por parte del técnico del Cabildo (Director Facultativo de las obras de la 2ª Fase), se ha presentado a la Dirección de la Autoridad Portuaria un estudio con dos alternativas para la redacción de este Proyecto Modificado, redactado por el consultor del Cabildo ESTUDIO 7, S.L.,

Examinadas las dos alternativas por esta Dirección, se ha considerado más interesante la primera de ellas, que consigue una mayor superficie de nuevo muelle para esta segunda fase.

Por todo lo anterior, esta Presidencia mediante esta comunicación manifiesta su elección por el proyecto modificado a desarrollar, y considera que dado el alcance realizado en estos trabajos por la Empresa Consultora, sería interesante que la misma finalizase los trabajos de redacción y edición de dicho Proyecto”.

De esta manera el Cabildo desarrolla una propuesta de Modificado que entrega al contratista adjudicatario de las obras a finales del mes de febrero, para que éste formule las consideraciones oportunas. Estudiada la propuesta, la empresa adjudicataria entrega informe el 28 de marzo en el que se incluyen diversas peticiones para poder llevar a cabo las obras contenidas en dicha propuesta, complementadas con nueva documentación entregada el 25 de abril.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Con fecha 11 de abril la empresa adjudicataria de las obras del proyecto original, remite un escrito a la Dirección Facultativa de las obras en el que manifiesta que dada la existencia del Modificado entiende que “queda en suspensión temporal, hasta nuevo aviso, las obras que fueron objeto de licitación”.

El Cabildo después de estudiar las alegaciones presentadas y de mantener diversas reuniones con el contratista durante el mes de abril, manifiesta otras consideraciones respecto a los condicionantes que éstos plantean.

Con todas estas premisas se redacta definitivamente el Proyecto Modificado de la 2ª Fase, que tras someterse al trámite de audiencia del contratista y aceptarse parcialmente las alegaciones formuladas por el mismo, el 26 de mayo de 2000 se aprobó por el Pleno del Cabildo con un presupuesto total de 9,6 millones de €(1.604 Mp), adjudicándose su ejecución a la misma empresa por un importe total de 7,2 millones de €(1.202,7 Mp.), lo que supone un adicional de 149.924 euros (24,9 Mp.) que representan el 2,1% respecto al contrato inicial, incrementándose el plazo de ejecución de las obras en una semana. El nuevo contrato se formalizó con fecha 13 de julio de 2000.

Como consecuencia de la aprobación del proyecto modificado, y en virtud de las facultades otorgadas por el acuerdo plenario de 26 de mayo de 2000, la Presidencia del Cabildo Insular formaliza con fecha 3 de julio de 2000 la modificación del Convenio existente con la Autoridad Portuaria para la ejecución de las obras contratadas.

Con fecha 21 de julio de 2000 se hace entrega por el contratista del Plan de Seguridad y Salud correspondiente a la obra contenida en el proyecto modificado, que se aprueba mediante Decreto de la Presidencia el 1 de agosto de 2000 en el que también se dispone efectuar el aviso previo a la autoridad laboral competente antes del inicio de los trabajos, aviso que se realiza con fecha 4 de agosto. El Acta de comprobación de replanteo se había formalizado el 27 de julio de 2000.

Certificaciones de obra

En relación con las certificaciones de obra emitidas se observa que no constan las facturas que los empresarios adjudicatarios deben emitir y entregar respecto de las certificaciones presentadas. Esta obligación deriva de la normativa de carácter fiscal y más concretamente del Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre. Las certificaciones de obra constituyen un documento administrativo, únicamente expedido por la Administración a los efectos de justificar la realización de un pago que es “a buena cuenta” y que no supone la recepción de las obras a las que se refieren.



4.1.1.6. Terminación de las obras.

Las obras se iniciaron el 1 de agosto de 2000 con una duración de ocho meses y una semana con lo que la fecha de finalización establecida era el 7 de abril de 2001.

Mediante escrito de fecha 21 de marzo de 2001 la empresa adjudicataria solicita una prórroga del plazo de ejecución en 45 días hábiles más lo resultante del arreglo de los desperfectos por los temporales acaecidos en el año 2000 y huelgas. Por Decreto Presidencial de 6 de abril se autorizó prorrogar dicho plazo en dos meses, debiendo concluir la obra, por tanto, el 8 de junio de 2001.

Con fecha 25 de abril el contratista vuelve a solicitar otra prórroga de 23 días hábiles para la terminación de las obras de abrigo por el retraso motivado por el temporal de marzo de 2001 así como un plazo de 7,5 meses desde la definición definitiva del espaldón, el 17 de enero. Vistos los informes técnicos de fecha 15 de mayo y 7 de junio, se autoriza mediante Decreto Presidencial de 8 de junio de 2001, la prórroga de un mes para la terminación de las obras de protección, debiendo finalizar el 8 de julio de 2001, y de dos meses y nueve días para la terminación de las obras del contrato, con fecha máxima de terminación de 17 de agosto de 2001.

El 16 de agosto de 2001 (R.E. de 20 de agosto) el contratista solicita una prórroga más de 5 meses por razones de fuerza mayor, motivada en la imposibilidad de trabajo de la grúa a causa de la fuerte velocidad del viento.

Dicha solicitud se encuentra tácitamente denegada ya que, finalizado el plazo de ejecución autorizado y al advertirse que la obra no se había terminado, visto el informe facultativo de 16 de agosto sobre incumplimiento del plazo de ejecución del contrato por causas imputables al contratista, se dicta con fecha 4 de septiembre de 2001 Resolución Presidencial autorizando la continuación de la ejecución del contrato de obra pero con una penalización diaria de 240.531 pesetas desde la fecha que debió finalizar el contrato hasta su conclusión, detrayéndose las mismas de las oportunas certificaciones.

Notificada al contratista la anterior Resolución el 26 de septiembre de 2001, se interpone contra ella recurso de reposición, por el que se viene a solicitar "...que se deje sin efecto la resolución recurrida, declarando no haber lugar a imponer penalidad alguna por retraso en la ejecución de la obra al haberse producido por causa no imputable al contratista..."



Mediante Decreto Presidencial de fecha 28 de diciembre de 2001 se resuelve el citado recurso de reposición, *estimándolo parcialmente* en el particular del importe de la penalización, ya que se aplicó indebidamente los artículos 94, 95 y 96.1 del TRLCAP, cuando lo que realmente debió aplicarse era el contenido de los artículos 95, 96 y 97 de la LCAP, donde se prevé una penalización de 1 por cada 10.000 pesetas diarias hasta que las penalidades alcancen el 20% del contrato, por lo que la penalización a aplicar en este caso será de 120.265 pesetas diarias y no la aplicada de 240.531 pesetas (20 por cada 100.000 pesetas). Los términos restantes del recurso se desestiman.

Finalmente, el Acta de recepción del Proyecto Modificado de Puerto de Servicios en el Polígono de Arinaga, 2ª Fase, se formalizó el 26 de febrero de 2002, firmándose la certificación nº 19 y Final el 20 de marzo de 2002 y por tanto, dentro del plazo de dos meses establecido en el art. 147.1 del TRLCAP.

4.1.2. Suministro de 300 ordenadores personales destinados a los servicios del Cabildo de Gran Canaria.

4.1.2.1. Descripción del suministro.

El objeto del contrato fiscalizado es la adquisición de ordenadores personales destinados a los servicios del Cabildo de Gran Canaria, conforme a las especificaciones recogidas en el pliego de condiciones técnicas particulares, con un tipo de licitación de 450.759 euros (75 Mp.).

4.1.2.2. Órgano de contratación.

El órgano de contratación será la Presidencia del Cabildo Insular de Gran Canaria, en virtud de las facultades conferidas por el art. 34 k) de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL.

4.1.2.3. Actuaciones preparatorias

No consta en el expediente la resolución del órgano de contratación mediante la cual, según se establece en el art. 67 del TRLCAP, se acuerda iniciar el expediente de contratación justificando la necesidad de la misma ni tampoco consta un informe razonado del servicio promotor (aunque el pliego de prescripciones técnicas contiene un punto 1 de Antecedentes en el que se explica dicha necesidad).



El pliego de prescripciones técnicas que rigió la contratación fue aprobado por Decreto de la Presidencia de la Corporación de 23 de mayo de 2000, en el mismo acto en el que se acuerda la apertura del procedimiento de adjudicación mediante procedimiento abierto y a través de concurso.

No consta informe de fiscalización previa de la autorización del gasto que debe ser efectuada por la Intervención. Consta el documento contable de autorización del gasto de fecha 19 de mayo de 2000, con cargo a la aplicación presupuestaria 121/6260001, fiscalizado de conformidad por la Intervención de la Corporación.

4.1.2.4. Selección del contratista.

A la licitación concurren sólo dos empresas, tal como consta en el certificado expedido por la Secretaría del Cabildo Insular, admitiéndose ambas. El día 6 de septiembre de 2000 se constituye la Mesa de Contratación procediéndose a la apertura de los licitadores admitidos al concurso, pasando el expediente a los servicios técnicos competentes para que informen sobre las proposiciones presentadas.

A la vista de dicho informe emitido con fecha 11 de octubre de 2000, la Mesa de Contratación eleva su propuesta de adjudicación al órgano de contratación con fecha 18 de octubre.

4.1.2.5. Adjudicación y formalización.

El contrato se adjudica por Decreto de la Presidencia de 19 de octubre de 2000 a la empresa Informática El Corte Inglés, S.A. en la cantidad de 450.759 euros (75 Mp.), y un plazo de entrega de treinta días a partir del siguiente al de la firma del contrato que se formaliza con fecha 5 de diciembre de 2000. No consta la fiscalización previa del compromiso de gasto ni el documento contable correspondiente.

No consta la publicidad de la adjudicación a pesar de que en el Decreto en el que se resuelve la misma se dispone en el apartado Tercero lo siguiente: “publíquese la adjudicación en el Boletín Oficial de la Provincia en el plazo de 48 días contados desde la fecha de adjudicación del contrato”. Según informe aportado por el Servicio de Contratación, en los ejercicios 2000-2001 no se publicaron las adjudicaciones del Cabildo por falta de presupuesto.

4.1.2.6. Terminación del contrato.

Consta un Acta de recepción de fecha 5 de marzo de 2001. Se observa, por tanto, que la entrega se realiza con un retraso de dos meses. Además, se aprecia una



desviación de 2.157 euros (358.846 pesetas) entre el precio de contrato y el precio total que consta en la factura y en el acta de recepción.

Modificación del contrato

El 19 de marzo de 2001 se emite por parte del Servicio promotor una propuesta para la modificación del contrato original de suministro que supone un aumento de 61 unidades, en la que se expone que “por motivo de la descentralización por Centros Gestores, operada en la contabilidad de la Corporación, ha surgido la necesidad de una dotación mayor de ordenadores personales a la inicialmente prevista..... y que “la modificación en el número de unidades de equipos propuesta, determina un aumento en el precio inicial del contrato que se cifra en 89.662 euros (14,9 Mp.), no superándose el 20% del importe del presupuesto principal, y no supone una alteración sustancial del contrato que pudiera ser causa de resolución del mismo”.

Cumplido el trámite de audiencia al contratista, éste muestra su conformidad y aceptación en todos sus términos, tal como se acredita mediante escrito de fecha 27 de marzo de 2001. No consta sin embargo, el informe de fiscalización previa de la autorización del gasto por la Intervención puesto que con fecha 2 de abril de 2001 se emite el correspondiente documento contable “A” por el importe por el que se incrementa el gasto comprometido, sin que figure en el mismo la firma y el sello de fiscalizado y conforme por el Interventor.

El 17 de mayo de 2001 la Presidencia de la Corporación Insular dicta un Decreto adjudicando la modificación del suministro a la misma empresa del contrato primitivo por importe de 540.422 euros (89,9 Mp.). El nuevo contrato se formaliza el 29 de junio de 2001 con un plazo de ejecución de un mes, que tampoco se cumple puesto que el Acta de recepción se firma con fecha 19 de septiembre de 2001.

4.1.3. Modificado nº 2 del contrato de servicios para la ejecución de operaciones de conservación de carreteras de alta capacidad de Gran Canaria.

4.1.3.1. Antecedentes.

El contrato primitivo para la realización del servicio “conservación de carreteras de alta capacidad en Gran Canaria”, formalizado el 17 de diciembre de 1998 fue adjudicado a la empresa Mantenimiento de Infraestructuras, S.A. (MATINSA) el 27 de noviembre de ese año por un importe de 5,5 millones de € (920 Mp.), habiéndose iniciado su ejecución el 1 de enero de 1999, y teniendo prevista su terminación el 31 de diciembre de 2002.



Las distintas modificaciones de trazado, características geométricas y aumento de carriles de circulación que habían sufrido varios tramos de carretera comprendidos dentro del contrato, así como las nuevas conexiones con la Circunvalación de Las Palmas de Gran Canaria que habían derivado en un aumento desmesurado general de la intensidad media diaria, provocaron un incremento de los materiales a utilizar en las operaciones ordinarias de conservación de carreteras y un crecimiento de las mediciones de las operaciones extraordinarias, lo que llevó a la aprobación del Modificado N° 1 del presente contrato por un importe de 6,2 millones de €(1.040 Mp.) por el Pleno de la Corporación en su sesión del 28 de julio de 2000, lo que supone un incremento de 721.214 euros (120 Mp.) no superándose el 20% y adjudicándose, por tanto, al mismo contratista del contrato inicial (MATINSA).

4.1.3.2. Modificado nº 2.

Con motivo de la incorporación al contrato de carreteras de nueva construcción, derivada de la entrega de las mismas al Cabildo de Gran Canaria por parte del Gobierno de Canarias, para el ejercicio de competencias delegadas, y la segregación de dos carreteras del contrato de referencia, se aprobó por el Pleno de la Corporación Insular en su sesión del 26 de enero de 2001 el Modificado N°2, objeto de esta fiscalización, por importe de 6,6 millones de €(1.104 Mp.), adjudicándose también al mismo contratista (MATINSA) al no superar el 20%. También se aprobó en dicha sesión el nuevo gasto de carácter plurianual, de acuerdo al siguiente cuadro financiero:

	en euros	en pesetas
1999	1.382.327,9	229.999.999
2000	1.622.732,7	269.999.999
2001	1.815.056,5	301.999.998
2002	1.815.056,5	301.999.998
TOTAL	6.635.173,6	1.103.999.994

En el expediente consta como documentación correspondiente a la tramitación del modificado, una memoria del servicio de Obras Públicas del Cabildo emitida en enero de 2001, en la que se justifica la desviación producida que motiva dicha modificación, con expresión de las circunstancias no previstas en la aprobación del pliego de prescripciones técnicas.

Por lo que se refiere a la fiscalización previa, consta el expediente relativo al reajuste de las anualidades del 2001 y 2002 del contrato de referencia, que incluye los documentos contables que garantizan la nueva financiación que para el ejercicio 2001 tuvo su origen en una transferencia de fondos del Gobierno de Canarias, según informe de modificación de crédito de fecha 28 de marzo de 2001.



Tal como se establece en el art. 59 del TRLCAP, no consta el informe previo del servicio jurídico ni tampoco hay constancia del trámite de audiencia al contratista, aunque presta su conformidad puesto que se formaliza el contrato correspondiente.

El nuevo contrato, que sustituye al anterior modificado nº 1 suscrito el día 25 de octubre de 2000, se formalizó el 29 de marzo de 2001.

4.2. Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria.

4.2.1. Descripción del suministro.

El objeto del presente contrato sujeto a fiscalización es la adquisición de vehículos automóviles, de cuatro plazas como mínimo. Los licitadores deberán ofertar, cumpliendo los requisitos mínimos exigidos en el pliego de tipo técnico y sin superar el presupuesto máximo de la licitación que asciende a 100.928 euros (16,8 Mp.), el mayor número de vehículos que estimen oportuno. Por cada unidad de vehículo ofertado se concederá al licitador cinco puntos que se sumarán a los puntos obtenidos en base a los criterios objetivos de adjudicación contenidos en el PCAP.

4.2.2. Órgano de contratación.

El órgano de contratación será el Vicepresidente del Consejo Insular de Aguas, en virtud de las facultades conferidas por el apartado g) del art. 7 de sus Estatutos y del Decreto delegando funciones de 3 de agosto de 1999.

4.2.3. Actuaciones preparatorias.

No consta en el expediente la resolución del órgano de contratación mediante la cual, según se establece en el art. 67 del TRLCAP, se acuerda iniciar el expediente de contratación justificando la necesidad de la misma.

El PCAP y de prescripciones técnicas que rigió la contratación fue aprobado por Decreto del Vicepresidente de este Organismo Autónomo de 8 de febrero de 2001, en el mismo acto en el que se aprueba el expediente de contratación con un presupuesto de ejecución de 100.928 euros (16,8 Mp.) y se acuerda la apertura del procedimiento de adjudicación mediante el sistema de concurso y procedimiento abierto.

No consta el Informe previo del servicio jurídico sobre dicho PCAP.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Tampoco hay constancia del informe de fiscalización previa de la autorización del gasto que debe ser efectuada por la Intervención. Consta el documento contable de autorización del gasto de fecha 6 de febrero de 2001, con cargo a la aplicación presupuestaria 624.000, certificando de esta manera con su firma la Intervención Delegada del Consejo Insular de Aguas la existencia de crédito disponible.

4.2.4. Selección del contratista.

A la licitación concurren sólo dos empresas, tal como consta en el certificado expedido por la Secretaría del Organismo, admitiéndose ambas. El día 29 de marzo de 2001 se constituye la Mesa de Contratación procediéndose a la calificación de la documentación administrativa y la apertura de los sobres que contienen la acreditación de los criterios objetivos de adjudicación, presentándose toda la documentación requerida.

Con fecha 3 de abril se vuelve a reunir la Mesa de Contratación para proceder a la apertura de las proposiciones económicas siendo admitidas y sometidas al informe técnico correspondiente las ofertas presentadas. A la vista de dicho informe emitido con fecha 6 de abril de 2001, la Mesa de Contratación eleva el 17 de abril de 2001 su propuesta de adjudicación al órgano de contratación.

4.2.5. Adjudicación y formalización.

El contrato se adjudica por Resolución del Vicepresidente del Consejo de 25 de abril de 2001, en la cantidad de 100.531 euros (16,7 Mp.) y un plazo de ejecución de 45 días a partir del siguiente al de la firma del contrato que se formaliza con fecha 5 de junio de 2001.

El anuncio de adjudicación se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas con fecha 13 de septiembre de 2002, es decir, un año y cinco meses después del acuerdo de adjudicación, incumpléndose, por tanto, el plazo de 48 días establecido en el art. 93.2 del TRLCAP. La comunicación al Registro Público de Contratos tiene fecha de 3 de septiembre de 2002.

4.2.6. Terminación del contrato.

Consta un Acta de recepción de fecha 13 de julio de 2001 pero sólo se reciben seis unidades de las once contratadas, realizándose por tanto, un cumplimiento parcial del suministro a esa fecha. Las unidades restantes se entregan con fecha 28 de agosto de 2001, según acta de recepción complementaria facilitada. Se observa, por tanto, que



la segunda entrega se realiza con retraso, fuera del plazo de cuarenta y cinco días establecido en el contrato suscrito por ambas partes.

La orden de transferencia tiene lugar con fecha 18 de septiembre de ese mismo año por el precio total del contrato.

4.3. Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria (IASS).

4.3.1. Descripción del suministro.

El objeto del contrato es la adquisición de víveres para los Centros dependientes del Instituto de Atención Social y Socio-Sanitaria (en adelante IASS) (Hospital Psiquiátrico, Hospital San Martín y Hospital Dermatológico), de forma sucesiva y por precio unitario, quedando su importe subordinado a las necesidades del Instituto. El objeto se ha fraccionado en los once lotes que se detallan en párrafos siguientes.

4.3.2. Actuaciones preparatorias.

Visto el informe del Gerente del IASS en el que se justifica la necesidad del suministro, la Presidenta del Consejo Rector, acuerda iniciar el expediente de contratación y ordenar la elaboración del PCAP y Prescripciones Técnicas mediante Decreto de fecha 28 de junio de 2001.

No consta el certificado de existencia de crédito a pesar de que en la resolución mencionada en el párrafo anterior se dice que existe consignación en partidas presupuestarias concretas de cada uno de los tres Centros.

El PCAP y el de prescripciones técnicas se aprueban en este caso por el Consejo Rector el 26 de julio de 2001, sin que se especifique un precio cierto haciendo constar que “el importe de la licitación queda subordinado a las necesidades del IASS”.

Con posterioridad a su aprobación, el 14 de agosto de 2001, el Interventor Accidental del Cabildo de Gran Canaria suscribe un Informe sobre el PCAP ya aprobado, en el que se hace constar el reparo sobre el precio, mencionado anteriormente.

El 4 de septiembre de 2001 mediante Decreto de la Presidencia se dispone “modificar la cláusula nº 10 del Pliego, estableciéndose un precio máximo de licitación de 231.314 euros (38,5 Mp.), desglosándose en los once lotes siguientes:



Audiencia de Cuentas de Canarias

LOTE 1.	Víveres en general	25.469 euros (4,2 Mp.)
LOTE 2.	Productos de charcutería	6.402 euros (1,1 Mp.)
LOTE 3.	Productos lácteos	49.366 euros (8,2 Mp.)
LOTE 4.	Productos congelados	8.803 euros (1,5 Mp.)
LOTE 5.	Frutas y verduras	46.936 euros (7,8 Mp.)
LOTE 6.	Panadería y bollería	14.454 euros (2,4 Mp.)
LOTE 7.	Aguas minerales	17.801 euros (3,0 Mp.)
LOTE 8.	Cafés y azúcar	1.975 euros (0,3 Mp.)
LOTE 9.	Huevos	2.301 euros (0,4 Mp.)
LOTE 10.	Pescados y mariscos	25.106 euros (4,2 Mp.)
LOTE 11.	Carnes	32.699 euros (5,4 Mp.)

Con respecto a la financiación, en el PCAP no consta expresamente la partida presupuestaria que financia el gasto. La cláusula 23 expresa textualmente lo siguiente: “Previsión del crédito.- El IASS contrae la obligación de realizar los pagos con cargo al presupuesto en vigor y de las cantidades específicamente contraídas al efecto, y de consignar anualmente en los presupuestos las cuantías suficientes para dar efectividad a los gastos que exige la contratación, si alcanzara a otros ejercicios”

Aparte del emitido por la Intervención que es posterior a su aprobación, no consta Informe previo del Servicio jurídico sobre el PCAP, sólo consta un Oficio de remisión del mismo de fecha 12 de septiembre de 2001 a la Secretaría General del Cabildo Insular “para su visado a partir de la cláusula modificada”

No consta la fiscalización previa de la autorización del gasto por la Intervención.

4.3.3. Selección del contratista.

No consta la certificación del registro en la que se relacionen las proposiciones recibidas (art.100 RGCE), por lo que no es posible saber cuántas empresas concurren a cada lote. El día 30 de octubre de 2001 se constituye la Mesa de Contratación procediéndose a la calificación de la documentación general presentada por los licitadores, incluyéndose a tres de ellos y concediéndoles a otros cuatro un plazo de tres días para subsanar los defectos detectados.

Con fecha 8 de noviembre se vuelve a reunir la Mesa de Contratación para proceder a la apertura de las proposiciones económicas resultando lo siguiente:

- LOTE Nº 1: Proposición única por importe de 25.469 euros (4,2 Mp.)
- LOTE Nº 2: Proposición única por importe de 6.402 euros (1,1 Mp.)



Audiencia de Cuentas de Canarias

LOTE N°3: Se declara desierto por no haberse presentado ningún licitador

LOTE N° 4: - Proposición n° 1- 8.414 euros (1,4 Mp.)

- Proposición n° 2- 8.803 euros (1,5 Mp.)

LOTE N° 5: Proposición única por importe de 46.936,3 euros (7,8 Mp.)

LOTE N°6: Se declara desierto por no haberse presentado ningún licitador

LOTE N° 7: - Proposición n° 1- 17.801 euros (3 Mp.)

- Proposición n° 2- adjuntan relación de precios unitarios

- Proposición n° 3- 17.801 euros (3 Mp.)

LOTE N° 8: Proposición única por importe de 1.975 euros (0,3 Mp.)

LOTE N°9: Se declara desierto por no haberse presentado ningún licitador

LOTE N° 10: Proposición única por importe de 25.106 euros (4,2 Mp.)

LOTE N° 11: Proposición única por importe de 31.553 euros (5,2 Mp.)

Para los lotes n° 3, 6 y 9 que quedaron desiertos se utilizó, de manera simultánea al concurso y sin que se justifique debidamente en el expediente, el procedimiento negociado sin publicidad contemplado en el art. 182. a) del TRLCAP, cursándose las invitaciones correspondientes con fecha 19 de diciembre de 2001.

4.3.4. Adjudicación y formalización.

Visto el informe técnico emitido con fecha 29 de enero de 2002, se constituye la Mesa de Contratación el día 7 de febrero de 2002 que eleva su propuesta al órgano de contratación que mediante Decreto de fecha 4 de marzo de 2002 acuerda las adjudicaciones por lotes a las siguientes empresas:

LOTES N° 1, 2 y 8: Representaciones Chumillas, S.L.

LOTES N° 4 y 11: Antonio Sánchez Romero (ANSARO)

LOTE N° 5: Antonio Hernández Alemán

LOTE N° 7: Aguas Roque Nublo, S.A

LOTE N° 10: Francisco Navarro Castellano

Se observa un retraso de casi un mes en el plazo máximo establecido en el art. 89 del TRLCAP para adjudicar el contrato, ya que la apertura de las proposiciones tuvo lugar el 8 de noviembre de 2001.

Se acumulan las distintas fases de ejecución del presupuesto de gastos y se fiscalizan con la firma de la Intervención las relaciones ADO y P, una vez realizadas las entregas, y las de pagos a través de transferencia, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 10.2 del PCAP en la que se contempla que “una vez adjudicado, dentro de las disponibilidades de crédito existentes, el órgano competente en el IASS autorizará



Audiencia de Cuentas de Canarias

y dispondrá el gasto que corresponda a las necesidades concretas de los productos a suministrar, previa propuesta razonada del servicio respectivo”.

En este sentido, el art. 67 del RD 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla la LRHL en materia de Presupuestos, establece que un mismo acto administrativo podrá abarcar más de una de las fases de ejecución del presupuesto de gastos produciendo los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados. En las Bases de ejecución del Presupuesto deberán establecerse los supuestos en que, atendiendo a la naturaleza de los gastos y a criterios de economía y agilidad administrativa, puedan acumularse varias fases en un solo acto administrativo.

Con respecto al Procedimiento Negociado, con fecha 6 de marzo de 2002 se emite informe técnico de valoración de las ofertas presentadas tras las invitaciones cursadas, concluyéndose que dado que las mismas presentaban algunas carencias haciendo caso omiso a los términos del Pliego de Prescripciones técnicas se propone dejar desierto dicho procedimiento negociado, propuesta que la Mesa de Contratación constituida con fecha 15 de abril ratificó acordando por unanimidad dejar desiertos los mencionados lotes.

No consta Resolución del órgano de contratación en la que se acuerda, en base a la propuesta de la Mesa de Contratación, declarar desierto el procedimiento negociado. Tampoco consta la notificación de dicho acuerdo a los interesados.

No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización, la remisión al Registro Público de Contratos.

Con fecha 1 de abril de 2002 se formalizaron los correspondientes contratos. De los requisitos enumerados en el art. 255 del RGCE que debe contener el documento administrativo en que se formalicen los contratos de suministro, no constan en este caso entre los antecedentes administrativos la fecha de aprobación del pliego de bases, de la contratación del gasto y de su fiscalización previa y la disposición administrativa que ordenó la celebración del contrato ni tampoco el plazo de duración.

Con posterioridad a la firma de los contratos y advertido el error referente al plazo de duración, con fecha 15 de mayo de 2002 se remite por el Servicio de Contratación del IASS a los adjudicatarios un escrito con el siguiente tenor literal: “Por la presente, y con objeto de precisar el plazo de duración del contrato celebrado con su empresa para el suministro del lote del concurso de víveres 6/2001 para los centros del Instituto AS, omitido por error, se comunica que dicho plazo será el de un año desde la fecha del mismo”.



4.3.5. Ejecución del contrato.

De acuerdo con el PCAP, “las entregas parciales del suministro, deberán ser realizadas por la/s empresa/s adjudicataria/s, en el plazo máximo de siete días, desde su petición y a medida que el departamento de suministros del Instituto AS lo vaya solicitando”.

4.4. Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular (OAGTI).

4.4.1. Descripción del objeto del contrato.

El objeto de este contrato es la prestación de los servicios de colaboración y asistencia con el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria Insular (en adelante OAGTI) del Cabildo Insular de Gran Canaria en materia de gestión tributaria y recaudatoria con un tipo de licitación de 1,7 millones de €(280 Mp.).

En concreto, y según el pliego de condiciones técnicas, son objeto de este contrato la asistencia técnica y la colaboración con el OAGTI en los servicios que a continuación se detallan, tanto para los propios ingresos insulares, como para aquellos ingresos de derecho público municipales cuyas competencias sean ejercidas sobre la base de las delegaciones correspondientes realizadas por el Cabildo de Gran Canaria y por los Ayuntamientos enmarcados dentro de su ámbito territorial. Dichos servicios son:

- 1.1. La gestión tributaria, la recaudación voluntaria y la recaudación ejecutiva de los siguientes impuestos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI), Impuesto sobre actividades económicas (en adelante IAE) e Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.
- 1.2. La gestión, la recaudación voluntaria y la recaudación ejecutiva del resto de ingresos de derecho público municipales de carácter periódico o aperiódico, no incluidos en el apartado 1.1.
- 1.3. La tramitación, notificación, recaudación voluntaria y ejecutiva de las multas de tráfico, una vez dictada la resolución sancionadora por parte del órgano competente.
- 1.4. La gestión catastral del IBI, en lo concerniente a las alteraciones jurídicas, físicas y económicas en los términos que establezcan los convenios de colaboración con la Dirección General del Catastro, que en su caso se establezcan.
- 1.5. La gestión censal del IAE, en los términos que establece la legislación vigente.



Audiencia de Cuentas de Canarias

- 1.6. Las actividades relativas a la inspección del IAE y que no supongan ejercicio de autoridad.
- 1.7. La resolución de los recursos interpuestos, con respuesta en tiempo y forma, así como la puesta al día de todos los recursos pendientes de resolver, y el seguimiento de los expedientes.
- 1.8. Los ingresos de derecho público propios del Cabildo Insular de Gran Canaria y sus Organismos Autónomos cuya gestión se realice a través del OAGTI, cuyo devengo se produzca con posterioridad a la adjudicación del contrato, y los derechos pendientes de cobro procedentes de sanciones. El resto de los derechos pendientes de cobro no serán objeto de este contrato, salvo que expresamente y para cada concepto concreto, el OAGTI acuerde unilateralmente sus inclusión en el mismo, aún incluso después de adjudicado.

4.4.2. Actuaciones preparatorias.

No consta la Resolución del órgano de contratación, mediante la que se acuerda iniciar el expediente de contratación justificando la necesidad de la misma (art.67 TRLCAP). Consta informe del Director del OAGTI de fecha 3 de noviembre de 2000, para justificar debidamente la insuficiencia de los medios personales y materiales con que cuenta el Organismo Autónomo de reciente creación para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato, tal como se establece en el art. 202 del TRLCAP.

Se trata de un expediente de tramitación anticipada, es decir, se ha iniciado con anterioridad al año en que se va a realizar la ejecución del contrato, por lo que no tiene que constar el certificado de existencia de crédito, pero éste debería sustituirse por un certificado en el que se haga constar que está previsto crédito adecuado y suficiente en el Proyecto de Presupuesto correspondiente al ejercicio 2001 en el que se va a iniciar la ejecución del gasto.

En la legislación aplicable a las Corporaciones Locales no está específicamente recogida esta exigencia, pero para la Administración Estatal está establecida en la Regla 42 de la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, que dispone que: *“...la documentación del expediente que se tramite anticipadamente incorporará las siguientes especialidades:... b) el certificado de existencia de crédito será sustituido por un certificado expedido por la oficina presupuestaria del Departamento Ministerial en el que se haga constar que existe crédito adecuado y suficiente en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado que haya sido sometido a la aprobación de las Cortes Generales correspondiente al ejercicio siguiente, en el cual se adquirirá el compromiso de gasto”*.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Por otro lado, tanto en el PCAP como en la Resolución del órgano de contratación de fecha 8 de noviembre de 2000 mediante la cual se acuerda la aprobación de los pliegos, la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación, se condiciona la adjudicación de la contratación a la existencia de crédito suficiente en el ejercicio económico 2001, conforme a lo establecido en el art. 69.4 del TRLCAP.

No obstante, se entiende que al entrar en vigor el Presupuesto del ejercicio en que ha de iniciarse la ejecución del contrato o producida la prórroga de los precedentes, debería incorporarse al expediente el documento que acrediten la autorización del gasto respecto de las dotaciones presupuestarias del nuevo ejercicio.

No consta la emisión de dicho documento de autorización al inicio del ejercicio 2001, figurando documentos ADO en el momento en que se efectúan las entregas a cuenta de los dos últimos trimestres del año. En este sentido, el art. 67 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla la LRHL en materia de Presupuestos, establece que un mismo acto administrativo podrá abarcar más de una de las fases de ejecución del presupuesto de gastos produciendo los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados. En las Bases de ejecución del Presupuesto deberán establecerse los supuestos en que, atendiendo a la naturaleza de los gastos y a criterios de economía y agilidad administrativa, puedan acumularse varias fases en un solo acto administrativo.

No consta el Informe previo del servicio jurídico sobre el PCAP. La inclusión de conceptos que, en definitiva son requisitos de solvencia técnica y profesional deben utilizarse exclusivamente en la fase de selección y no en la de adjudicación. En este sentido se pronuncia la JCCA en su informe de 30 de junio de 1998, concluyendo que “la experiencia 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 art. 86 del TRLCAP”.

Así, en el pliego que rige la contratación objeto de fiscalización el criterio previsto para valorar las ofertas relativo a “Medios informáticos de Hardware y Software que se instalarán en las oficinas de Gran Canaria...” se puede corresponder con lo contenido en el apartado e) del art. 19 del TRLCAP como requisito de solvencia técnica.

Durante el plazo de exposición al público de los pliegos, se presentó una reclamación contra el pliego de condiciones técnicas que, visto informe jurídico, fue desestimada por acuerdo del Consejo de Administración del OAGTI de fecha 5 de



Audiencia de Cuentas de Canarias

diciembre de 2000, contra el cual se interpone recurso de reposición que también fue desestimado con fecha 31 de enero de 2001.

Como justificación de la elección del concurso abierto, en el Pliego de Condiciones Técnicas se manifiesta que se utiliza este procedimiento y forma de adjudicación de conformidad con lo establecido en el art. 85 apartado a) del TRLCAP que dispone que se adjudicarán por concurso *aquellos contratos cuyos presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y deban ser presentados por los licitadores.*

4.4.3. Selección del contratista.

Según certificado del Registro General de fecha 10 de enero de 2001 se presentan un total de diez licitadores. El día 12 de enero de 2001 se constituye la Mesa de Contratación procediéndose a la calificación de la documentación general, concediendo a seis de los licitadores un plazo de cinco días para subsanar los errores u omisiones observadas en la documentación general. Con fecha 18 de enero se vuelve a reunir la Mesa de Contratación comprobándose que todas las empresas han subsanado en tiempo y forma las deficiencias por lo que las diez plicas presentadas se declaran admitidas.

Ese mismo día se constituye la Mesa para proceder a la apertura de las proposiciones económicas. Dichas ofertas y las documentaciones técnicas aportadas se someten a un informe emitido por la Comisión Técnica creada al efecto que concluye que una de las ofertas es la más favorable con arreglo a los criterios de valoración del Pliego de Condiciones técnicas. La Mesa de contratación constituida con fecha 5 de marzo ratifica dicho informe y eleva al órgano de contratación la propuesta de adjudicación.

4.4.4. Adjudicación y formalización.

El Consejo de Administración del OAGTI en su sesión del día 8 de marzo de 2001 acuerda la adjudicación del servicio de asistencia técnica y colaboración con el OAGTI en materia de gestión tributaria y recaudación a la empresa F.S. COLABORACIÓN Y ASISTENCIA S.A. Y SERAGUA, S.A. (U.T.E.)

No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización el 14 de mayo de 2001, la remisión al Registro Público de Contratos.



4.4.5. Ejecución.

El plazo de ejecución del servicio adjudicado es de dos años a partir de la fecha de adjudicación del contrato. De conformidad con el Pliego de Condiciones técnicas, durante el 2001 se realizaron dos entregas a cuenta de los cobros en voluntaria sobre tributos periódicos y de notificación colectiva correspondientes al tercer y cuarto trimestre.

Según dicho Pliego, “presentadas por la adjudicataria las cuentas definitivas de recaudación de cada ejercicio en los treinta días siguientes a la finalización del mismo, el órgano correspondiente del Organismo Autónomo comprobará las mismas, practicando la oportuna liquidación en caso de conformidad”. En este caso, la liquidación correspondiente al 2001 se realizó con fecha 7 de junio de 2002.

4.5. Patronato de Turismo de Gran Canaria.

4.5.1. Objeto del contrato.

La contratación con una empresa de publicidad de una campaña publicitaria de Gran Canaria en la España Peninsular, en la que los principales objetivos a cubrir son:

- a) Dar a conocer las excelencias de la isla de Gran Canaria, tales como el clima, playas, paisajes, cultura, gastronomía, ocio, turismo rural, etc.
- b) Que Gran Canaria sea un punto de referencia cuando se mencione “Canarias”.
- c) Identificar Gran Canaria por su propio nombre y no por el de la Provincia, ni por el de la ciudad.
- d) Lograr que Gran Canaria sea un destino permanente entre los turistas peninsulares.

4.5.2. Actuaciones preparatorias.

No consta Informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer, tal como se establece en el art. 203.1 de la LCAP.

La iniciación del expediente de contratación justificando la necesidad de la misma (art. 68.1 LCAP) así como su aprobación, aprobación del PCAP, apertura del procedimiento de adjudicación y aprobación del gasto por la cantidad de 150.253 euros (25 Mp.) (art. 70 LCAP), se realizan en el mismo acto administrativo mediante



Audiencia de Cuentas de Canarias

acuerdo del Comité Ejecutivo del Patronato en sesión celebrada el 30 de marzo de 2000.

No se ha dejado constancia en el expediente del Informe previo del servicio jurídico sobre el PCAP.

El certificado de existencia de crédito se había emitido con fecha 14 de marzo de 2000 con la firma del Presidente del Organismo Autónomo y del Jefe de Servicio de Gastos. No consta informe de fiscalización previa por la Intervención.

4.5.3. Selección del contratista.

Según certificado del Secretario de fecha 2 de mayo de 2000 se presentan un total de cinco licitadores. El día 4 de mayo de 2000 se constituye la Mesa de Contratación procediéndose a la calificación de la documentación general, concediendo a dos de las empresas un plazo de cuatro días para aportar los justificantes de los documentos que faltan. Con fecha 8 de mayo se vuelve a reunir la Mesa de Contratación para proceder a la apertura de las proposiciones económicas. Dichas ofertas y las documentaciones técnicas aportadas se someten a un informe emitido con fecha 20 de mayo de 2000, que concluye que una de las ofertas es la más favorable para los intereses del Patronato con arreglo a los criterios de valoración del Pliego de Condiciones técnicas. La Mesa de contratación constituida con fecha 23 de mayo ratifica dicho informe y eleva al órgano de contratación la propuesta de adjudicación.

4.5.4. Adjudicación y formalización.

El Comité Ejecutivo del Patronato en su sesión del día 25 de mayo de 2000 acuerda la adjudicación de la realización de la campaña publicitaria a la empresa Publicidad Atlantis, S.A. por un importe de 144.140 euros (24 Mp.).

No consta la fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención

No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización el 10 de junio de 2000, la remisión al Registro Público de Contratos.

4.5.5. Ejecución y Terminación del contrato.

De acuerdo con el contrato formalizado por las partes, la empresa adjudicataria se compromete a ejecutar la campaña publicitaria para el público peninsular desde el día 15 de junio al 15 de julio de 2000, teniendo derecho al abono de las facturaciones



Audiencia de Cuentas de Canarias

parciales que vaya presentando y dentro de los 60 días siguientes a la presentación de la correspondiente factura visada por la Gerencia del Patronato de Turismo de Gran Canaria.

En el expediente consta una factura de fecha junio-julio de 2000 con sello del Registro de Entrada del Patronato el 11 de octubre de ese año y con la conformidad del Gerente, tal como estaba establecido, emitiéndose la orden de pago, según consta en el documento contable correspondiente, el 19 de enero de 2001, aunque no consta el justificante de la transferencia bancaria.

4.6. Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria (FEDAC).

4.6.1. Objeto del contrato.

El objeto del presente contrato es la realización y publicación de una guía de artesanos tradicionales de Gran Canaria a través del procedimiento negociado sin publicidad.

En relación con un segundo requerimiento de documentación de fecha 28 de enero de 2003, se informa por parte de la Directora Gerente de la Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria (en adelante FEDAC) lo siguiente: “La contratación de la guía de artesanía de Gran Canaria entendimos que debía tramitarse siguiendo el régimen jurídico aplicable a los contratos privados, siguiendo la escasa regulación que se recoge en el TRLCAP, dadas las especiales características artísticas que la obra requería, que más adelante precisamos. Como tales, vimos que estos contratos vienen recogidos en el artículo 9.2 del citado texto legal, con expresa mención a los contratos que tengan por objeto la creación artística, que se adjudicarán conforme a las normas contenidas en los capítulos II y III del Título IV, Libro II, y comprendidos en la categoría 26 del artículo 206, referidos a esparcimiento, culturales y deportivos”...

El art. 9.1 del TRLCAP dispone que: *“Los contratos privados de las Administraciones Públicas se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado”*.



4.6.2. Actuaciones preparatorias.

De la documentación facilitada se desprende que no consta *“informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer”*, tal como se establece en el art. 202.1 del TRLCAP.

Consta un Informe de la Directora-Gerente de la FEDAC de fecha 20 de noviembre de 2001, en el que figura el Visto Bueno del Presidente y en el que se justifica la necesidad de la contratación y también la elección del procedimiento negociado, pero no la insuficiencia o falta de adecuación de los medios con que cuenta la FEDAC para cubrir esta necesidad.

No consta, por tanto, Resolución del Presidente del Organismo Autónomo, que es el órgano competente para contratar en este caso, en el que se acuerde la iniciación del expediente justificando la necesidad de la contratación, de acuerdo con el art. 67 del TRLCAP ni tampoco la Resolución de aprobación del expediente y apertura del procedimiento de adjudicación (art.69). Su actuación se limita a dar el visto bueno en el informe mencionado en el párrafo anterior y a otro de fecha 16 de marzo de 2001 en el que la Directora Gerente propone un suplemento de crédito financiado con cargo al Remanente líquido de Tesorería del año 2000 que incluye entre las partidas a incrementar la de Publicaciones, con el fin de editar esta Guía.

No consta el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), consta el Pliego de Prescripciones Técnicas que contiene tres de las cláusulas que deben figurar en el PCAP tales como el objeto del contrato, plazo de ejecución y lugar de entrega, y una cuarta que se refiere a los requisitos técnicos. No hay constancia de su aprobación por el órgano de contratación.

Según el art. 51.1 del TRLCAP, *“serán elaborados con anterioridad a la autorización del gasto los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la ejecución de prestación, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley, correspondiendo su aprobación al órgano de contratación competente”*.

En este caso, el Pliego de prescripciones técnicas que obra en el expediente se firma por el Presidente de la FEDAC con fecha 23 de noviembre de 2001 y, por lo tanto, con posterioridad a la emisión del documento contable de autorización del gasto que tiene fecha de 20 de noviembre, y no consta Resolución de su aprobación.



Por otro lado, el art. 3.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), aunque no es de aplicación para este contrato puesto que a fecha de esta contratación todavía no estaba en vigor, establece además que las cláusulas a incluir en los contratos privados por el órgano de contratación deben ser objeto de Informe por el Servicio Jurídico previamente a su aprobación.

4.6.3. Selección del contratista.

En el informe de la Directora Gerente mencionado anteriormente se justifica la elección del procedimiento negociado sin publicidad en base al apartado b) del art. 210 del TRLCAP que dispone que podrá utilizarse “...cuando por razones técnicas o artísticas...tan sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario”.

Si “tan sólo puede encomendarse a un solo empresario”, debe entenderse que no ha de ser posible la concurrencia y en consecuencia, no se consultará a tres empresas, tal como exige el art.92 del TRLCAP. Sin embargo, en el expediente constan los tres presupuestos recibidos de fechas 6 de noviembre el de la adjudicataria y 12 de ese mes los otros dos, por lo que se observa una cierta contradicción entre la razón que motiva la elección del procedimiento negociado y la actuación constatada con intención de completar el expediente de acuerdo con el art. 92.

4.6.4. Adjudicación y formalización.

Con fecha 23 de noviembre de 2001 el Presidente de la FEDAC, visto el mismo Informe de la Directora Gerente ya citado en apartados anteriores en el que manifiesta las razones para la aceptación de la oferta elegida, acuerda la adjudicación a la empresa MATW Publicidad, S.C.P. por importe de 45.423 euros (7,5 Mp.) que serán abonadas de una sola vez a la entrega de la publicación. El contrato se formaliza ese mismo día, no habiéndose constituido garantía definitiva ya que de acuerdo con el art. 36.1 en los contratos privados su exigencia será facultativa para el órgano de contratación.

En el Expositivo del contrato formalizado figura que “...ambas partes proceden a otorgar contrato menor de consultoría y asistencia y de los servicios para el objeto citado...” cuando en realidad no se ajusta al límite establecido en el art. 201 del TRLCAP para los contratos menores.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Por otro lado se observa que las certificaciones administrativas de que la empresa adjudicataria se halla al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias y de Seguridad Social se emiten con posterioridad a la formalización del contrato, concretamente los días 28 y 27 de noviembre de 2001, respectivamente.

4.6.5. Terminación del contrato.

La factura con la conformidad de la Directora Gerente tiene fecha de 13 de diciembre de 2001 aunque la orden de transferencia es de 24 de julio del ejercicio siguiente puesto que, según consta en la propia guía, ésta se finalizó en el mes de junio de 2002, con lo que no se cumpliría el plazo de un mes establecido en el contrato.

4.7. Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria (IID).

4.7.1. Descripción de las obras.

La Junta Rectora del Instituto Insular de Deportes (en adelante Junta Rectora), en sesión de 29 de diciembre de 1997 aprobó el proyecto técnico y de ejecución de las obras del “Nuevo Estadio Insular”, con un presupuesto de licitación de 18 millones de € (2.999 Mp.), para la construcción del “Nuevo Estadio Insular”, ubicado en el Sistema General 14 del Plan de Ordenación Urbana del Termino Municipal de Las Palmas de Gran Canaria, en una parcela de 59.939,00 m², para cuya ejecución no consta en el expediente que el Cabildo Insular solicitara al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria la licencia de apertura.

Fue adjudicado, previa licitación por concurso abierto, por acuerdo del 1 de abril de 1998 de la Junta Rectora, por un importe de 17,2 millones de €(2.863,1 Mp.).

Respecto a su ejecución hay que destacar lo siguiente:

1. Las obras comenzaron el 1 de julio de 1998, con un plazo de ejecución previsto de 14 meses, debiendo finalizar, por ello, el 31 de agosto de 1999.
2. El 14 de julio de 2000 -a los 24 meses de su inicio- y, por tanto, cuando las obras ya debían estar terminadas, por el Director de las obras se redactó un primer reformado del proyecto inicial, sin variación económica, que fue aprobado por acuerdo de la Junta Rectora del 24 de julio de 2000, sin que supusiera variación en el plazo de ejecución y el 16 de julio de 2001 la Junta Rectora aprobó el proyecto del segundo modificado, por importe de 3,4 millones de €(571,8 Mp.), y un plazo de ejecución de mes y medio.



Audiencia de Cuentas de Canarias

3. El 13 de diciembre de 2000, cinco meses después del primer reformado, pero siete antes del segundo y en plena ejecución de las obras, la Junta Rectora aprobó el “Proyecto de terminación nº1-Acabado Geométrico del Estadio Gran Canaria” con un plazo de ejecución de cuatro meses y medio y un presupuesto de 3 millones de € (501,9 Mp.). El 16 de julio de 2001, la misma fecha de aprobación del segundo reformado de las obras del “Nuevo Estadio de Gran Canaria” y, por tanto, ejecutándose dichas obras y las del “Acabado Geométrico”, la Junta Rectora aprobó el proyecto de “Terminación del Estadio de Gran Canaria” con un presupuesto de 33,7 millones de € (5.614,4 Mp.) y un plazo de ejecución de 16 meses.
4. El 17 de junio de 2002 se aprobó por la Junta Rectora el proyecto modificado nº1, sin variación de precio, de la obra “Acabado Geométrico del Estadio de Gran Canaria”, cuando el plazo de ejecución de las obras del “Proyecto de terminación nº1-Acabado Geométrico del Estadio Gran Canaria” era de cuatro meses y medio.

4.7.2. Adecuación urbanística.

4.7.2.1. Licencia de obras y apertura.

En la certificación del mes de julio se indica que la fecha de comienzo de las obras fue el 1 de julio de 1998, por tanto, con anterioridad a que se hubiera obtenido la licencia municipal de construcción, que se concedió por la Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada el día 30 del mismo mes. Si bien es cierto, que la certificación de obra figura a cero.

Por otra parte, se hace constar en el acuerdo de concesión como causa de caducidad el superar el plazo de terminación fijado en la misma, que era de cuatro años y que en el momento de terminación de la presente fiscalización ya había sido superado. Si bien, el artículo 167 de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias estableció que no estarían sujetos a licencia urbanística los actos de construcción, edificación y uso del suelo incluidos en los proyectos de obras y servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares previstos en el número 1 del artículo 11 de la misma Ley, que en su apartado c) determinaba que estaban sujetos a cooperación interadministrativa “Los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad o de los Cabildos Insulares aunque afecten al territorio de un solo Municipio”.



Audiencia de Cuentas de Canarias

No obstante, con fecha 24 de octubre de 2002 el órgano de contratación del Instituto Insular de Deportes (en adelante IID) se dirigió por escrito al Ayuntamiento de Las Palmas en solicitud de renovación de la licencia municipal o, en su caso, certificación acreditativa de que la misma se encontraba en vigor.

La licencia de apertura no fue solicitada al Ayuntamiento con anterioridad o simultáneamente a la de obra, como exige el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que trata de evitar que una vez realizada la obra su propietario se encuentre con que, no contraviniendo la misma ninguna norma de planeamiento desde el punto de vista arquitectónico, no reúna las condiciones exigidas para que pueda destinarse al fin específico proyectado.

4.7.2.2. Obras de urbanización.

La redacción del proyecto de las obras fue contratada por Resolución del órgano de contratación del Instituto de 5 de junio de 2001 por 126.213 euros (21 Mp.).

El presupuesto general de las obras asciende a 11,6 millones de euros, de los que el mayor importe corresponde a la ejecución material de la explanación y pavimentación, con un presupuesto de 6,1 millones de €

El proyecto fue asumido por el IID, cuando las obras de urbanización son municipales, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL), sin que se justifique debidamente para su ejecución que el Ayuntamiento carezca de personal técnico, único supuesto admitido por el artículo 91 del TRRL para que el Cabildo Insular se haga cargo de ellas, sin que, además, haya sido sometido a información pública, trámite que, por otra parte, exige el artículo 93 del TRRL para la aprobación de los proyectos insulares.

4.7.3. Redacción del proyecto y dirección de obras.

4.7.3.1 Redacción del proyecto.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LCAP los contratos para la redacción de proyectos con personas físicas que, además de tener plena capacidad de obrar, reunieran los requisitos de solvencia técnica para el desarrollo del trabajo, se



Audiencia de Cuentas de Canarias

encuadraban dentro de los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, regulados en el Real Decreto 1465/1985 de 17 de julio.

Estos contratos, cuando eran complementarios de contratos de obras, tenían un plazo de vigencia que como máximo sería la del de obras.

En el expediente, la única documentación que consta con relación a la adjudicación del contrato para la redacción del proyecto es la siguiente:

1. Escrito de fecha 11 de octubre de 1994 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana en el que se refiere al proyecto del Nuevo Estadio Insular y comunica al Presidente del Cabildo Insular que el Arquitecto, que finalmente redactó el proyecto, tenía concedida la compatibilidad.
2. Cuatro meses después, el 14 de febrero de 1995, la Arquitecto del Servicio de Deportes comunica que “La Sección de Arquitectura del Servicio de Deportes de esta Corporación no dispone de personal suficiente para acometer este proyecto con la rapidez que se requiere, por lo que solicita se contrate a un arquitecto ajeno al Servicio la elaboración de este Proyecto y la Dirección de Obra”.
3. Tres días después, el 17 de febrero de 1995 figura un documento contable AD del Cabildo Insular por importe de 105.177 euros (17,5 Mp.), a nombre del Arquitecto redactor. En el texto libre se indica que corresponde al Proyecto de ejecución del Nuevo Estadio Insular y sus dependencias. Asimismo se hace constar que “No se incluye el Proyecto de Seguridad e Higiene ni el Proyecto Técnico, que aportará la Corporación. Tampoco se incluye los honorarios de Dirección de Obra.

Plazo de entrega: tres meses desde la firma del encargo.

Forma de pago: El 25% a la firma del parte de encargo. Otro 25% a la entrega del Proyecto Básico previo informe favorable y Acta de Recepción del Servicio de Deportes de esta Corporación”

4. El 20 de febrero de 1995 la Comisión de Gobierno del Cabildo Insular acordó ratificar el Decreto de la Presidencia anterior por el que se encargaba la redacción del Proyecto Técnico del Nuevo Estadio Insular, por un importe de honorarios de 105.177 euros (17,5 Mp.).
5. El 2 de marzo de 1995 figura un documento contable O del Cabildo Insular por el 25% del importe total del Proyecto 26.294 euros (4,4 Mp.).



Audiencia de Cuentas de Canarias

6. Dos años y cuatro meses después, el 29 de diciembre de 1997 la Junta Rectora del Instituto Insular de Deportes aprobó el proyecto técnico y de ejecución de las obras del “Nuevo Estadio Insular.

Por tanto, se adjudicó el contrato prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido: Pliego de cláusulas administrativas particulares, pliego de prescripciones técnicas, certificado de retención de crédito, selección del contratista por alguna de las formas establecidas legalmente, fiscalización del gasto, aprobación del gasto y la formalización del contrato.

Una de las características específicas del contrato administrativo es el ser esencialmente formalista por contraste con los principios inspiradores que dominan la contratación civil y mercantil, ya que la formación del consentimiento contractual en el Derecho Administrativo viene normalmente sometida a un procedimiento de formalidades predeterminadas que culminan con el acto final que señala el momento en que se perfecciona el contrato.

Además, es preciso poner de manifiesto que la memoria acreditativa de la necesidad del trabajo a realizar (artículo 3 del Real Decreto 1465/1985 de 17 de julio), en la que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de la no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato debe ser individual para cada contrato, sin que pueda considerarse válida una justificación genérica, ya que, debe haber la debida justificación mediante un informe detallado y razonado, razón ésta por la que se estima que el informe aportado en el expediente resulta incompleto.

Por otra parte, la rapidez argumentada por la Arquitecto del Servicio de Deportes para justificar la contratación externa no sólo debe predicarse de la adjudicación, sino también en la redacción y aprobación del proyecto que, con un plazo de tres meses desde la firma del encargo, tardó dos años y diez meses en ser aprobado.

La posibilidad de abonar anticipos cantidades a los Directores de obra supone el incumplimiento de lo dispuesto en la LRHL y el RP (RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo Primero del Título Sexto de la LRHL, en materia de Presupuestos) pues, en la medida en que las obligaciones económicas tienen por causa prestaciones o servicios a la Entidad, el pago no podrá realizarse hasta que el acreedor no haya cumplido o garantizado su correlativa obligación.



De este modo, no estando jurídicamente establecida la posibilidad de la exigencia de anticipos de fondos ni desprendiéndose que se garantizase por el Redactor del proyecto de modo alguno la obligación, se ha de concluir la imposibilidad de que por parte del Cabildo se abone cantidad alguna por dicho concepto.

4.7.3.2. Dirección de obras.

El 2 de octubre de 1998 se formalizó el contrato administrativo de asistencia técnica de dirección de obra-arquitecto del Estadio de Gran Canaria (antes Nuevo Estadio Insular) entre el Instituto Insular de Deportes (en adelante Instituto Insular) y el Arquitecto director de las obras, que coincide con el redactor del proyecto. La adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad se acordó por la Junta Rectora del Instituto Insular de Deportes en sesión de fecha 10 de julio de 1998 e instrumentado por Decreto nº338/98, de 1 de octubre del órgano de contratación del Instituto Insular.

Con relación a dicho contrato no consta incorporado al expediente:

1. El *“informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de la no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato”* (artículo 203.1 de la LCAP), sin que el informe de 14 de febrero de 1995 de la Arquitecto del Servicio de Deportes (comentado en el apartado anterior), por el tiempo transcurrido desde su emisión, se pueda considerar como tal.
2. La orden de iniciación por el órgano de contratación.
3. El certificado de existencia de crédito, pues aunque de los abonos al contratista de las certificaciones emitidas se descuenta los servicios de dirección obras, en aplicación de la Ordenanza fiscal reguladora (comentada más adelante), dichos descuentos deben integrarse en el Presupuesto de ingresos de la Entidad.
4. El pliego de cláusulas administrativas particulares ni el de prescripciones técnicas, por lo que no quedó establecido el precio del contrato.
5. La fiscalización del gasto por la Intervención.
6. La aprobación del pliego y el gasto por el órgano de contratación.



Audiencia de Cuentas de Canarias

7. Las actuaciones relativas a la selección del contratista.

8. La constitución de garantías.

Con anterioridad a la formalización de dicho contrato ya se había iniciado la ejecución de las obras del Estadio Insular.

Además, con carácter previo a la formalización del contrato, el ya citado Arquitecto venía actuando como Director de las Obras. Así figura en el expediente:

- a) El 30 de junio de 1998, un “Acta de replanteo parcial” que firma como “Director ejecución obra”, también la firman el órgano de contratación del Instituto y el Gerente.
- b) El 29 de septiembre de 1998, un informe de la Dirección facultativa sobre “anticipo a cuenta de materiales”. La Dirección facultativa estima que puede emitirse una Certificación de Anticipo a cuenta de acopio de materiales por importe de 428.053 euros (71,2 Mp.).
- c) El 30 de septiembre de 1998, un acuerdo entre la Dirección facultativa de la obra y la UTE adjudicataria por el que la empresa se “compromete a adscribir a las obras, la valoración resultante de 428.053 euros (71,2 Mp.), es aceptable y procede su inclusión en Certificación como anticipo a cuenta”.

En cuanto a la posible justificación de la selección por procedimiento negociado sin publicidad, los contratos de consultoría, según lo dispuesto en el artículo 209.1 de la LCAP, se adjudicarán por procedimiento abierto, restringido o negociado, este último únicamente en los supuestos señalados en los artículos 210 y 211, añadiendo en su número 3 que el concurso será la forma normal de adjudicación de estos contratos.

Por su parte, el artículo 211, anteriormente citado, si bien dispone que podrá utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad previa en los siguientes supuestos que deberán ser justificados debidamente en el expediente:

“...b) Cuando por razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos, tan solo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario...”

Es preciso tener en cuenta que:

La LCAP, tanto en su artículo 75, incluido en el Libro I, que recoge la parte general aplicable a todos los contratos de las Administraciones Públicas, como en el



artículo 209, incluido en el Libro II, Título IV, donde regula las especialidades de los contratos de consultoría, asistencia y de servicios, hacen referencia al carácter excepcional del procedimiento negociado para adjudicar estos contratos, por lo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Código Civil, las normas excepcionales no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas.

La disociación entre redacción y ejecución de un proyecto no sólo no debe dificultar ésta, sino que, según dispone el párrafo segundo del artículo 72 del Reglamento General de Contratación, “en todos los casos, los distintos documentos que en su conjunto constituyan un proyecto deberán definir las obras en forma tal que otro facultativo distinto del autor de aquél pueda dirigir con arreglo al mismo los trabajos correspondientes”. Es decir no sólo no establece la preferencia del autor del proyecto sobre otros licitadores para que se le adjudique la dirección de su ejecución sino que hace alusión a que normalmente no va a coincidir la autoría de la redacción del proyecto con la dirección de su ejecución.

Según lo expuesto, además de no constar los trámites esenciales del procedimiento de contratación, no queda justificada la adjudicación del contrato a través del procedimiento negociado sin publicidad, por no justificarse debidamente en el expediente que concurren las circunstancias previstas en el artículo 211 de la LCAP.

Por otra parte, el Arquitecto director recibió pagos parciales, que eran descontados de las certificaciones de obra, cuando en los contratos de consultoría y asistencia que son de resultado, los órganos de contratación sólo pueden realizar pagos parciales por trabajos efectuados antes de que se produzca la entrega y recepción parcial de los mismos, cuando así esté previsto en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, haya sido autorizado por el Director del trabajo o servicio y se haya garantizado su total importe, mediante prestación de aval.

4.7.4. Control interno.

En la fiscalización efectuada se han observado las deficiencias que se señalan en los siguientes epígrafes.

4.7.4.1. Órgano de contratación.

En el análisis realizado se ha observado una actuación del órgano de contratación del Instituto Insular en todo el expediente, desde la aprobación del mismo hasta la adjudicación del contrato, incumpliendo sus funciones de dirección, impulso e



Audiencia de Cuentas de Canarias

inspección de las obras, a que está obligado en virtud de lo dispuesto en los artículos 34.1.d) de la LRBRL y 61.7 del ROF, por lo siguiente:

1. Permitir la falta de adecuación del proyecto licitado al objetivo que se pretendía cumplir y a las necesidades que se requerían atender, sin planificar adecuadamente la inversión completa para satisfacer el interés público, y programar los créditos precisos para su adecuación al ritmo de ejecución, circunstancia que hubiera exigido la intervención del Pleno del Cabildo.

Las deficiencias del proyecto inicial, cuya redacción fue contratada a un consultor externo, debían haber sido puestas de manifiesto y, por tanto, debería haberse exigido su corrección, a tenor de lo dispuesto en el artículo 217 de la LCAP, y, en su caso, las indemnizaciones previstas en el artículo 218 de ésta.

2. Admitir las sucesivas modificaciones del proyecto inicial y complementarios, que se iban produciendo por defectos de proyección o falta de definición, sin exigir las debidas responsabilidades a su autor.
3. La falta de inspección de las obras, que motivó que no se detectaran las modificaciones que se estaban realizando por vía de hecho, sin que se exigieran, además, las responsabilidades previstas en el artículo 155 del RGCE.
4. La ausencia de actuaciones relativas al retraso en el cumplimiento de la prestación que, en caso de retraso culpable, hubiera conllevado el que la Administración optara entre la resolución del contrato o la imposición de penas pecuniarias al contratista en la cuantía que fija la LCAP, lo que supuso la vulneración del artículo 96 de la LCAP y del TRLCAP.

4.7.4.2. Control técnico.

En el expediente se ha observado un deficiente control técnico, por lo siguiente:

1. El proyecto objeto del contrato no se adecua a las necesidades reales que se pretenden satisfacer, presentando, además, múltiples defectos y limitaciones que dieron origen a las modificaciones posteriores y proyectos complementarios, que podrían haberse evitado si hubiera sido objeto de supervisión.
2. La realización de modificaciones en el contrato sin la previa autorización del órgano de contratación y aprobación de los proyectos, expediente y sus correspondientes gastos complementarios, circunstancias que motivan la exigencia de las responsabilidades previstas en el artículo 155 del RGCE.



Todas estas deficiencias de carácter técnico cobran especial relevancia si se tiene en cuenta que una de las competencias propias del Cabildo Insular, del que depende el Instituto Insular, es la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios –artículo 36.1.b) de la LBRL-, cooperando en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones de la competencia municipal –artículo 30.5 del TRRL-, funciones que difícilmente se podrán realizar con actuaciones semejantes a las producidas en este expediente.

4.7.5. Obras de construcción.

En el expediente de contratación analizado se han observado las deficiencias e irregularidades que se señalan en los apartados siguientes.

4.7.5.1. Actuaciones preparatorias.

En diciembre de 1997 se redactó el proyecto objeto de la contratación de estas obras, con un presupuesto de licitación de 18 millones de €(2.999 Mp.). El proyecto presenta las anomalías siguientes:

1. No incluye el estudio de seguridad e higiene en el trabajo, como exige el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero (derogado por el Real Decreto 1627/1997, de 24 de diciembre). Así, en el texto libre del documento contable AD de 17 de febrero de 1995 se indica que “No se incluye el Proyecto de Seguridad e Higiene ni el Proyecto Eléctrico, que aportará la Corporación”.

El 14 de abril de 1998, trece días después de la notificación de la adjudicación y sin haberse formalizado el contrato, la Unión Temporal de Empresas (en adelante UTE) adjudicataria de las obras, se dirigió al IID indicando que: está casi terminado el Proyecto de Seguridad de la Obra y necesita saber el nombre del técnico que lo va a firmar. Por ser un documento que forma parte del Proyecto, por tanto anterior a la adjudicación, no debería estar firmado por la empresa adjudicataria.

El Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, implantó la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas, coherente con el proyecto, y en que se desarrollará la problemática específica de la seguridad e higiene con el contenido y características mínimas especificadas en el citado Real Decreto.



Audiencia de Cuentas de Canarias

El mismo Real Decreto establece la obligación del contratista o constructor principal de elaborar un Plan de Seguridad e Higiene en el que se analicen, estudien, desarrollen y complementen, en función de su propio sistema de ejecución de obra, las previsiones contenidas en el estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

2. No se efectuó el replanteo previo de la obra, que tiene por objeto comprobar la realidad geométrica de la misma y ha de ser realizado por el servicio correspondiente, lo que ha supuesto la vulneración del artículo 129.1 de la LCAP.

La constancia documental del replanteo es indispensable, sobre todo, cuando la LCAP prevé su posterior comprobación junto al empresario seleccionado, una vez formalizada la fianza definitiva y el contrato.

3. No se trata de un proyecto completo pues, tal como se ha indicado con anterioridad, el proyecto inicial tuvo que ser modificado y completado a través de reformados y obras complementarias, por lo que no pudo ser utilizado ni aprovechado de forma separada.

El proyecto de obras es un documento esencialmente técnico al que debe ajustarse el contratista en su ejecución, de ahí la importancia de que sea redactado debidamente, indicando al efecto al efecto de forma expresa el artículo 122 de la LCAP una matización: la exigencia de que el proyecto defina con “precisión el objeto del contrato”.

Además, es un principio fundamental y básico que los expedientes abarquen la totalidad del objeto del contrato, comprendiendo todos y cada uno de los elementos precisos (artículo 69.1 de la LCAP).

Aplicado lo expuesto al contrato de obras, si éste es un contrato de resultado, el proyecto deberá contener todos los elementos necesarios para su adecuada utilización, y ello con el suficiente detalle para que quede debidamente definido. De ahí que el artículo 58 del RGCE exija que los proyectos de obras se refiriesen necesariamente a obras completas.

Un proyecto debe considerarse completo (artículos 69.3 de la LCAP y 58 del RGCE) cuando sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado. En el mismo sentido se establece en el artículo 125 del TRRL.



Audiencia de Cuentas de Canarias

Con ello se trata de evitar proyectos que resulten inadecuados o que se pretenda fraccionar el objeto del contrato.

El pliego de cláusulas económico-administrativas que rigió la contratación de estas obras presenta las siguientes deficiencias:

Dispone que el acuerdo o resolución de la adjudicación del contrato sólo se notificará directa e individualmente al adjudicatario, incumpliendo el artículo 94 de la LCAP que establece que aquélla será notificada a todos los participantes en la licitación, no obstante, el Instituto Insular lo notificó individualmente a los restantes licitadores.

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.

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

Así, el criterio previsto para valorar las ofertas relativo a “Experiencia en trabajos realizados anteriormente para las Administraciones Públicas” 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.

El contrato se financia con fondos propios del Cabildo de la siguiente forma: 2 millones de € (330 Mp.) con cargo al remanente de crédito del ejercicio de 1997, 8 millones de € (1.334,5 Mp.) con cargo al ejercicio 1998 y los 8 millones de € (1.334,5 Mp.) restantes con cargo al ejercicio de 1999. La aprobación de dicho gasto por el Pleno del Cabildo se realizó en la sesión del 27 de marzo de 1998 y el contrato se formalizó el 8 de mayo de 1998 con un plazo de ejecución de las obras de catorce meses, vulnerando lo dispuesto en el artículo 14 de la LCAP, que previene que la financiación se ajuste al ritmo requerido en la ejecución de la prestación. Esta última circunstancia hubiera exigido una nueva programación de anualidades, que debería haber sido aprobada por el Pleno del Cabildo Insular—órgano competente en virtud del artículo 28.1.d) del TRRL-.



Por otra parte, la aprobación de la financiación por el Cabildo una vez iniciada la selección del contratista y con posterioridad al momento de aprobación del gasto supuso el que ésta se realizara sin haber garantizado la financiación del contrato.

De hecho, en la cláusula 21 del pliego particular se sustituye la referencia a la existencia de crédito por la indicación: “El I.I.D. contrae la obligación de realizar los pagos con cargo al presupuesto en vigor y de las cantidades específicamente contraídas al efecto, y de consignar anualmente en los presupuestos las cuantías suficientes para dar efectividad a los gastos que exige la contratación.”

Tampoco se ha dejado constancia en el expediente de la fiscalización previa de la autorización del gasto, que viene atribuida a la Intervención de la Entidad.

4.7.5.2. Selección y adjudicación.

En estas fases del procedimiento contractual se ha observado lo siguiente:

1. Las obras se adjudicaron por Acuerdo de la Junta Rectora de 1 de abril de 1998 en la cantidad de 17,2 millones de € (2.863,1 Mp.), con una baja del 4,53% -816.667 euros (135,9 Mp.) -sobre el presupuesto- 18 millones de € (2.999 Mp.), sin producirse un reajuste en su financiación para adaptarla al periodo de su ejecución –exigido por el artículo 14 de la LCAP-.
2. No consta en el expediente la fiscalización previa del compromiso de gasto.
3. El informe técnico acerca de las ofertas presentadas al concurso fue emitido por el Director técnico del Instituto Insular y el, en ese momento, Arquitecto redactor del proyecto, cuando la Mesa debió solicitar la formulación del informe a los servicios o técnicos competentes de la Entidad para realizar el estudio pormenorizado de las distintas ofertas admitidas, de conformidad con los elementos y puntuaciones que se definen en el pliego de cláusulas administrativas particulares y, en su caso, a los del Cabildo Insular.

Tal como consta en las actuaciones administrativas, los técnicos utilizaron criterios complementarios a los del pliego para graduar las puntuaciones a otorgar a los contratistas dentro de los límites fijados para cada apartado, por lo que 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).

5. No consta la publicidad de la adjudicación en el DOCE ni, tras la formalización, la remisión al Registro Público de Contratos.

4.7.5.3. Ejecución.

Modificaciones del proyecto.

En julio de 2000 se redactó el primer proyecto modificado sin variación del precio, cuya ejecución se encomendó al mismo contratista. Su tramitación adolece de los defectos siguientes:

1. La modificación no responde a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial –único supuesto admitido por el artículo 101 del TRLCAP para proceder a la modificación de los contratos-, ya que en el propio informe del Director Facultativo se indica que “con el advenimiento de la Propiedad se ha introducido un conjunto de mejoras en relación al proyecto original y en colaboración con los técnicos de ese Instituto Insular Deportes, se ha procedido, de conformidad al artículo 146 de la vigente LCAP, a la redacción del proyecto modificado...”, para indicar en la memoria que “el proyecto inicial ha ido creciendo y adaptándose.....dentro de un proceso de definición que no ha terminado. Aún más, es conveniente que, de momento no termine, para recoger las innovaciones que se siguen produciendo”.

No deben confundirse, tal como ha venido reiterando el Consejo de Estado “las causas técnicas imprevistas con las imprevisiones técnicas”, debiendo justificarse en el expediente las razones de no haberse previsto al tiempo de redactarse el proyecto, En cualquier caso no deben incluirse en el concepto las modificaciones debidas a meros caprichos de la Administración o a razones de mera oportunidad o aquellas que pudieron fácilmente preverse al tiempo de redactar el proyecto, debiendo reducirse las modificaciones a necesidades objetivas surgidas con posterioridad o debidas a causas técnicas que surjan por nuevos acontecimientos imprevistos.

Con fecha 1 de agosto de 2000 figura un informe del Arquitecto director en el que indica que desde el comienzo de la obra, en agosto de 1998, se decidió por la propiedad, ampliar la misma, “La redacción de este Modificado conllevaba el retraso en el comienzo de la obra de varios meses. Para evitar esto se acordó, entre la Propiedad y la Constructora, comenzar las obras inmediatamente al mismo tiempo que



Audiencia de Cuentas de Canarias

se elaboraba el Modificado, para lo cual la constructora se comprometió a desarrollar el cálculo de la estructura de dichos edificios según las directrices del que suscribe. Este proceso se estimó que duraría dos o tres meses y durante el mismo la Constructora certificaría las unidades de obra realmente ejecutadas según las unidades del proyecto original y una vez aprobado dicho modificado serían sustituidas por las recogidas en él.

Los cálculos de las estructuras no se hicieron con la rapidez esperada y se concluyeron en junio de 1999. También, durante este tiempo, la Propiedad pidió unas mejoras en el estadio. A la vista de los ensayos y sondeos realizados en el terreno, hubo que recalcular los muros perimetrales del estadio, así como bajar la cimentación de las torres-faro a cotas donde el terreno fuese firme.

La redacción del modificado correspondiente concluyó en abril de 1999. Presentado a la constructora, ésta no lo aceptó y se entró en un proceso de negociación durante el cual se produjo la paralización de las obras por parte de la misma. Por último se acordó elaborar un modificado que recogiese todos los cambios introducidos pero sin variación del presupuesto total del proyecto original, dejando el resto del proyecto fuera para sacarlo a concurso en los últimos meses de 2000”.

A mayor abundamiento, en el “Acta de replanteo parcial” de 30 de junio de 1998, firmada por el Arquitecto redactor, el órgano de contratación del Instituto y el Gerente de la UTE adjudicataria se indica que “estas observaciones se recogen por no contempladas en el Proyecto contratado”.

Dicho “replanteo parcial” vulnera lo dispuesto en el artículo 142 de la LCAP, dado que ésta tiene por finalidad, verificar sobre el terreno el replanteo del proyecto, una vez adjudicadas las obras, para ver la viabilidad o no del mismo, así como la realidad física y jurídica de los terrenos, en orden al desarrollo normal de la obra.

2. No se fundamentaron las razones de interés público como causa habilitante para la modificación, que es presupuesto de hecho determinante de la potestad de modificación del contrato y que deben justificarse de una manera concreta y específica.

3. La tramitación de la modificación vulnera lo dispuesto en los artículos 81 del RGCE, 101.2 y 146.3 del TRLCAP, al no constar audiencia al contratista, informe de supervisión, acta de replanteo, fiscalización previa, aprobación del expediente, autorización previa del órgano de contratación para iniciar el expediente de la modificación y no formalizarse aquélla en documento administrativo.



Audiencia de Cuentas de Canarias

4. Las obras que comprendían esta modificación, tal como se ha indicado en el apartado 1, se habían ejecutado con anterioridad, por vía de hecho y, además, con anterioridad a la notificación del encargo de las mismas al contratista. Así, ocho días después de la aprobación por la Junta Rectora de la modificación, figura un informe del Arquitecto director sobre la certificación acreditativa de su realización, en el que indica que para certificar la obra realmente ejecutada se ha elaborado una certificación paralela (certificación real) que recoge las unidades nuevas. Para hacer esta conversión se recurrió a tomar las unidades del proyecto original que serían sustituidas por sus equivalentes en el modificado.

5. El 24 de julio de 2000 la Junta Rectora aprobó el proyecto de estudio de seguridad y salud, en el que se indica que visto el informe del Director-Gerente, relativo a “no ser conveniente la concurrencia en la contratación por las características de tipo técnico del proyecto:”, se acuerda aprobar el proyecto por importe de 353.343 euros (58,8 Mp.) y adjudicarlo bajo modalidad de procedimiento negociado sin publicidad a la UTE Dragados-VVO.

La indicación anterior no justifica la elección del procedimiento negociado sin publicidad y, por otra parte, no responde, por genérica, a las exigencias del artículo 210 b) del TRLCAP. En este sentido, hubiera resultado justificada la búsqueda de otros procedimientos alternativos que conjuguen, en la medida de lo posible, los principios de publicidad y concurrencia.

En cuanto a la justificación de la utilización del procedimiento negociado sin publicidad previa, debe huirse de fórmulas genéricas que amparen el uso indiscriminado de dicho procedimiento. En este sentido, las motivaciones del Director-Gerente no responden a las exigencias del artículo 210 b).

Además de ésta, no consta en el expediente actuación alguna referida a este proyecto.

Un año después se aprobó el segundo proyecto modificado, cuya ejecución se encomendó al mismo contratista, que incrementa el gasto de adjudicación en 3,4 millones de € (571,8 Mp.), equivalente al 19,97% del presupuesto de adjudicación, aprobándose el 16 de julio de 2001 por Acuerdo de la Junta Rectora del Instituto Insular. En el análisis realizado se ha observado lo siguiente:

1. La modificación, al igual que la anterior, no responde a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial y el modificado anterior, sino a defectos y carencias en la redacción de aquél, ya que figura un informe del Arquitecto director en el que indica que el proyecto modificado nº2 tiene por objeto el completar la terminación del Proyecto Modificado nº1 del Estadio de Gran



Audiencia de Cuentas de Canarias

Canaria, dado que durante la ejecución del mismo ha surgido imprevistos que se han producido por tres motivos:

- “a) Actualización de las mediciones.
- b) Incorporación al proyecto de nuevos espacios y soluciones arquitectónicas dentro del proceso de definición y satisfacción de necesidades del Organismo promotor.....
- c) Aparición de nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto inicialmente pero que se considera imprescindible incorporar al mismo para conseguir la economía de su ejecución en esta fase de obras.....”.

2. Tampoco se fundamentaron las razones de interés público como causa habilitante para la modificación, que es presupuesto de hecho determinante de la potestad de modificación del contrato y que deben justificarse de una manera concreta y específica.

3. La tramitación de la modificación vulnera lo dispuesto en los artículos 81 del RGCE y 146.3 del TRLCAP, al no constar audiencia al contratista, informe de supervisión, acta de replanteo, fiscalización previa, aprobación del expediente y autorización previa del órgano de contratación para iniciar el expediente de la modificación.

Certificaciones de obra.

En relación con las certificaciones de obra emitidas es de destacar lo siguiente:

1. No consta la intervención de la certificación, por cuanto la certificación da lugar a una obligación de pago de la Administración al contratista.
2. No consta la aprobación de la certificación, que es el reconocimiento por el órgano de contratación del deber de pago de la Administración que la certificación lleva aparejada.
3. No consta la factura del contratista, comprensiva de la certificación de obra que se adjunta a la misma, toda vez que las certificaciones de obra constituyen un documento administrativo, únicamente expedido por la Administración a los efectos de justificar la realización de un pago que es “a buena cuenta” y que no supone la recepción de las obras a las que se refieren.



4. En los abonos al contratista de las certificaciones emitidas se descuenta del importe de ejecución material de las obras ejecutadas un porcentaje en concepto de tasas por los servicios de dirección obras, en aplicación de una Ordenanza fiscal reguladora para la que no consta su vigencia en el periodo fiscalizado, sin que la prestación de estos servicios sea constitutiva del hecho imponible de aquéllas, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LRHL.

Estas mismas incidencias se repiten en las certificaciones de los proyectos de “Acabado Geométrico” y “Terminación del Estadio de Gran Canaria”.

Terminación de las obras.

Siendo el contrato de obras de resultado, el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización. Dada la vinculación del contrato administrativo con el interés público, no es solamente importante que el contratista cumpla sino que lo haga en plazo.

Incumplidos los plazos fijados el contratista incurre en mora, sin necesidad de que la Administración le requiera el cumplimiento -artículo 1100 del Código Civil - y sin que pueda oponer la excepción de que la Administración, a su vez, no ha cumplido sus obligaciones (artículo 1100.2 del CC), a menos que el contratista, ante la demora en el pago hubiera hecho uso de la facultad que le concede el artículo 100.5 de la LCAP de suspender el contrato.

En el expediente se observa el claro incumplimiento de los plazos de ejecución así, a pesar de haber transcurrido con gran amplitud los del contrato inicial y las modificaciones autorizadas, no consta actuación alguna relativa a la recepción del mismo, salvo una “recepción parcial” muy posterior a la fecha prevista de terminación de las obras.

No figuran actuaciones relativas al retraso en el cumplimiento de la prestación, que en caso de retraso culpable, conlleva el que la Administración pueda optar entre la resolución del contrato o la imposición de penas pecuniarias al contratista en la cuantía que fija la LCAP, que no excluyen la indemnización a que la Administración pueda tener derecho por daños y perjuicios ocasionados con motivo del retraso imputable al contratista (artículo 139 del RGCE), lo que supuso la vulneración del artículo 96 de la LCAP.

La única referencia que se hace en el expediente a posibles retrasos es en un informe técnico del 3 de febrero de 1999 en el que se indica que: existe un acta de replanteo parcial de obra, no el replanteo de obra establecido por la LCAP y que en



Audiencia de Cuentas de Canarias

seis meses de ejecución se han presentado seis certificaciones de obra (una por mes), en tres la obra certificada es cero, dos son de acopio de materiales y como ejecución de obra sólo figura una por valor por 164.373 euros (27,3 Mp.).

Con carácter ordinario, la recepción debe producirse por conclusión de las obras, requiriendo el previo examen o verificación de las mismas y su constatación mediante un acto formal de entrega a la Administración, dentro del mes siguiente de haberse producido la realización del objeto del contrato, a partir del cual se trasladan los riesgos a aquélla, salvo que se deban a defectos en la construcción. Sin embargo, estas circunstancias no se producen en el expediente analizado, vulnerando lo dispuesto en el artículo 111 de la LCAP, debido a que el Instituto Insular realizó “recepción PARCIAL” de las obras del modificado sin variación de presupuesto del Estadio con fecha 26 de noviembre de 2000. En la misma se indica que la Administración va a ejecutar la obra “Proyecto de terminación nº1-acabado geométrico” que se construirá sobre parte de los terrenos de las obras de construcción del nuevo estadio, por lo se acuerda recibir una parte de las obras.

El artículo 147 de la LCAP establece reglas específicas para la recepción parcial de aquellas obras susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el contrato, lo que no sucedía en el presente caso.

Además, para dicha recepción no consta que el Director de la obra:

- a) Solicitara la autorización al órgano de contratación para proceder a la recepción.
- b) Solicitara representante a la Intervención General de la Entidad.

4.7.6. Acabado geométrico.

4.7.6.1. Descripción de las obras.

El proyecto tiene por objeto:

Movimiento de tierras. El movimiento de tierras que contempla el proyecto consiste en la explanación de los terrenos situados en la zona sur de la parcela del SG-14 cuyo uso será la construcción de una plaza elíptica y diversas playas de estacionamiento de vehículos que se alternarán con el empleo de estas explanadas para campos medios de deportes.

Terminación de la fachada. Se incluye la terminación de la fachada del estadio y la construcción completa del acceso Este y Sur.



Saneamiento. Se incluye realizar la red de saneamiento enterrado para los aseos de público previstos en el perímetro del estadio, entre los accesos Este y Sur.

4.7.6.2. Expediente de contratación.

A todo contrato administrativo precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad y la aprobación del mismo, que comprenderá la del gasto correspondiente. Al expediente se incorporará el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato. Asimismo requerirá la previa elaboración, supervisión, en su caso, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato.

De ello se deduce que el expediente de contratación se compone de tres partes: la técnica (elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del proyecto), la jurídica (elaboración y aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares) y la financiación (tramitación y aprobación del expediente de gasto).

El proyecto.

El proyecto redactado que da origen a este contrato es un documento independiente a los proyectos anteriores, que no contempla la totalidad de la obra sino exclusivamente nuevos incrementos.

Fue redactado por el Arquitecto redactor del proyecto del Nuevo Estadio Insular, que también dirigió las obras, sin que conste que para la redacción se tramitara expediente alguno de consultoría y asistencia para su selección.

Entre los trámites que integran la parte técnica no constan en el expediente:

1. La Resolución o Acuerdo del órgano de contratación por el que se autoriza la elaboración del proyecto.
2. Sin que se tramitara expediente alguno, el proyecto fue redactado por el mismo Arquitecto que redactó el del Nuevo Estadio de Gran Canaria.
3. No consta el informe de la oficina de supervisión.



Audiencia de Cuentas de Canarias

4. No consta el replanteo que ha de efectuar el servicio correspondiente y tiene por objeto comprobar la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución.

Actuaciones preparatorias.

1. Con fecha del 13 de noviembre de 2000 figura un documento contable RC por un importe de 3 millones de €(501,9 Mp.), sin que en el expediente conste un posterior reajuste de anualidades, dado que la adjudicación del contrato se realizó el 30 de marzo de 2001 y la formalización del contrato el 10 de julio de 2001. El documento contable fue firmado únicamente por el Gerente y no por el Interventor.
2. Entre las actuaciones preparatorias no consta la fiscalización previa de la autorización del gasto que ha de realizar la Intervención.

Selección del contratista.

1. No consta la fiscalización previa del compromiso de gasto por la Intervención.
2. No consta la publicidad de la adjudicación ni, tras la formalización, la remisión al Registro Público de Contratos.

El informe técnico acerca de las ofertas presentadas al concurso fue emitido por el Arquitecto redactor del proyecto, cuando la Mesa debió solicitar la formulación del informe a los servicios o técnicos competentes de la Entidad para realizar el estudio pormenorizado de las distintas ofertas admitidas, de conformidad con los elementos y puntuaciones que se definen en el pliego de cláusulas administrativas particulares y, en su caso, a los del Cabildo.

Como primer criterio figuraba el “Programa de trabajo aportado, con especial referencia a su idoneidad y compatibilidad con la ejecución de otros proyectos en la misma parcela: (30%)”, para el que el informante indica “Son las empresas UTE Dragados-VVO y ACS las que mejor oferta presentan en relación a la programación de la obra teniendo en cuenta los trabajos que se desarrollan pertenecientes a otros proyectos en la misma parcela, solucionando las posibles dificultades de coordinación y de ejecución de las diferentes unidades”.

El 30 de marzo de 2001, por Decreto nº 277/01 del órgano de contratación del Instituto se adjudicaron las obras por un importe de 2,7 millones de €(452,2 Mp.). La



adjudicación se realizó por delegación de la Presidenta del Cabildo (Decreto nº130/99 de 27 de julio) y según acuerdo de la Junta Rectora de 13 de diciembre de 2000.

4.7.6.3. Ejecución.

Modificación del proyecto.

En julio de 2002, cuando las obras del contrato primitivo debían de estar finalizadas, pues tenían un plazo de ejecución de cuatro meses y medio, se redactó un proyecto modificado, sin variación de precio, cuya ejecución se encomendó al mismo contratista. En su análisis se ha observado lo siguiente:

La modificación no responde a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial –único supuesto admitido por el artículo 102 de la LCAP para proceder a la modificación de los contratos.

Por otra parte, no se fundamentaron las razones de interés público como causa habilitante para la modificación, que es presupuesto de hecho determinante de la potestad de modificación del contrato y que deben justificarse de una manera concreta y específica.

Recepción de las obras.

En el expediente se observa el claro incumplimiento de los plazos de ejecución así, a pesar de haber transcurrido los del contrato inicial, no consta actuación alguna relativa a la recepción del mismo.

No figuran actuaciones relativas al retraso en el cumplimiento de la prestación, lo que supuso la vulneración del artículo 95 del TRLCAP.

Tampoco se ha dejado constancia de que los retrasos fueran por motivos no imputables al contratista, en cuyo caso hubiera procedido la prórroga del plazo de ejecución en los términos que señala el artículo 96 del TRLCAP.

4.7.7. Terminación del Nuevo Estadio Insular

4.7.7.1. Descripción de las obras.

El proyecto tiene por objeto definir las obras de terminación del Nuevo Estadio de Gran Canaria en cuanto a estructura, acabados e instalaciones.



Audiencia de Cuentas de Canarias

La nueva definición del Estadio es el resultado de la actualización del programa de necesidades que se ha ido produciendo durante el transcurso de las obras contratadas con el proyecto original de 1995.

Las obras incluían:

1. Cimentaciones pendientes de ejecutar, correspondientes a los Palcos de empresa, aseos, accesos y edificio de sedes.
2. Saneamiento y drenaje.
3. Estructura de palcos, aseos, accesos, edificio de sedes, rampa del lado Oeste, Rampa del lado Este y aljibes.
4. Muros y tabiques.
5. Pavimentos de control y administración, dirección, vestuarios y aseos públicos, pasillos y dependencias de servicios de zonas comunes.
6. Revestimientos.
7. Pinturas.
8. Cerramiento del estadio.
9. Campo de fútbol y atletismo.
10. Carpintería.
11. Vidriería.
12. Gradería sobre tierra.
13. Corredor de acceso superior.
14. Marquesina.
15. Climatización y ventilación.
16. Instalación eléctrica e iluminación.
17. Fontanería y riego.
18. Instalación contra incendios.
19. Control centralizado.
20. Megafonía.
21. Comunicaciones: voz-datos y videomarcador.
22. Seguridad electrónica: control de accesos, antiintrusión, CTV y UCO.

4.7.7.2 Expediente de contratación.

El proyecto.

Al igual que el del acabado geométrico, el proyecto redactado que da origen a este contrato es un documento independiente a los proyectos anteriores, que no contempla la totalidad de la obra sino exclusivamente nuevos incrementos.



Audiencia de Cuentas de Canarias

También fue redactado por el Arquitecto redactor del proyecto del Nuevo Estadio Insular, que asimismo dirigió las obras, sin que conste que se tramitara expediente alguno de consultoría y asistencia para su selección.

La asistencia técnica del proyecto correspondió a una sociedad previamente seleccionada.

Entre los trámites que integran la parte técnica no constan en el expediente:

1. La Resolución o Acuerdo del órgano de contratación por el que se autoriza la elaboración del proyecto.
2. No consta el informe de la oficina de supervisión.
3. No consta el replanteo que ha de efectuar el servicio correspondiente y tiene por objeto comprobar la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución.

Actuaciones preparatorias.

1. El 16 de julio de 2001 la Junta Rectora aprobó el proyecto con un presupuesto de 33,7 millones de €(5.614,4 Mp.). Con la misma fecha aprobó el pliego de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, sin que constara la previa incorporación del certificado de existencia de crédito y de suficiencia sobre el límite de compromisos que debía emitir la Intervención. El gasto se consignaría en las siguientes anualidades:

- Año 2001- 3,2 millones de €(529,7 Mp.).
- Año 2002 – 23,6 millones de €(3.919,2 Mp.).
- Año 2003 – 7 millones de €(1.165,5 Mp.).

La junta Rectora condicionó la eficacia del acuerdo a la aprobación por parte del Cabildo Insular de Gran Canaria del compromiso de gasto plurianual.

En la cláusula 7 del pliego de cláusulas administrativas particulares se hace constar que: “El crédito presupuestario preciso para atender a las obligaciones económicas que se deriven de la contratación se condicionará a la aprobación del compromiso del gasto plurianual por parte del Cabildo de Gran Canaria”

No consta el que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimocuarta del TRLCAP, se aplicará en el momento en que se produjo la adjudicación, una retención de crédito -mediante la elaboración del



Audiencia de Cuentas de Canarias

correspondiente documento contable “RC”- por el 10 por 100 del importe de aquélla, que ha de aplicarse al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de las obras o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago.

2. Con fecha 10 de julio de 2001 figura el informe de fiscalización previa a la autorización del gasto, formulado por la Intervención del Cabildo Insular, en el que no se hace mención alguna a la inexistencia de crédito para atender las obligaciones derivadas del contrato, toda vez que el compromiso de financiación plurianual por el Cabildo Insular no adoptó hasta el 27 de julio de 2001.
3. No se dejó constancia de la resolución motivada del órgano de contratación, aprobando el expediente. Dicha resolución debe incluir también la aprobación del gasto.

Selección del contratista.

1. No consta la fiscalización previa del compromiso de gasto por la Intervención.
2. No consta la remisión al Registro Público de Contratos.

El informe técnico acerca de las ofertas presentadas al concurso fue emitido por el Arquitecto redactor del proyecto, cuando al igual que en los anteriores la Mesa debió solicitar la formulación del informe a los servicios o técnicos competentes de la Entidad para realizar el estudio pormenorizado de las distintas ofertas admitidas, de conformidad con los elementos y puntuaciones que se definen en el pliego de cláusulas administrativas particulares y, en su caso, a los del Cabildo.

Dicho Arquitecto utilizó criterios complementarios a los del pliego para graduar las puntuaciones a otorgar a los contratistas dentro de los límites fijados para cada apartado, que debieron ser conocidas por los licitadores en el momento de elaborar sus ofertas.

El 9 de octubre de 2001, por Decreto nº 708/01 del órgano de contratación del Instituto se adjudicaron las obras por un importe de 33,5 millones de €(5.575,1 Mp.). La adjudicación se realizó por delegación de la Presidenta del Cabildo (Decreto nº130/99 de 27 de julio) y según acuerdo de la Junta Rectora de 16 de julio de 2001.



Audiencia de Cuentas de Canarias

4.7.7.3. Ejecución.

Con fecha 4 de diciembre de 2001 constan en el expediente dos actas de valoración contradictoria de materiales y maquinaria y equipo, respectivamente, en las que el Arquitecto director y la UTE adjudicataria acuerdan:

- En la primera: “Que analizando por separado cada uno de los materiales que la empresa adjudicataria se compromete a adscribir a las obras, la valoración resultante de 752.907 euros (125,3 Mp.) es aceptable y procede su inclusión en Certificación como anticipo a cuenta”.

- En la segunda: “Que analizando por separado cada uno de los materiales que la empresa adjudicataria se compromete a adscribir a las obras, la valoración resultante de 683.354 euros (113,7 Mp.) es aceptable y procede su inclusión en Certificación como anticipo a cuenta”.

Para dichos abonos a cuenta, contemplados en los artículos 99.3 y 145 del TRLCAP, artículo 143 del RGCE y Cláusula 47 del PCAG, no consta:

- a) La fiscalización previa de las certificaciones correspondientes, por cuanto estas certificaciones dan lugar a una obligación de pago de la Administración al contratista.
- b) La aprobación de las certificaciones por el órgano de contratación, por el deber de pago que la certificación lleva aparejado.

Santa Cruz de Tenerife, a 3 de junio de 2004

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Marcelino Rodríguez Viera



Audiencia de Cuentas de Canarias

ANEXOS

- 1. Contratos Analizados.**
- 2. Alegaciones del Cabildo Insular de Gran Canaria.**
- 3. Alegaciones de Dña. María Eugenia Márquez Rodríguez, ex-Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria.**
- 4. Alegaciones de D. Gonzalo Angulo González, ex-Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria.**
- 5. Contestación a las alegaciones.**
- 6. Voto particular formulado por el Ilmo. Sr. Consejero-Auditor D. José Carlos Naranjo Sintés.**