

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

17344 *RESOLUCION de 24 de mayo de 1988, de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobada en sesión de 24 de mayo de 1988, en relación con el informe remitido por ese Alto Tribunal sobre contratos celebrados por la Dirección General de la Seguridad del Estado para la construcción de la Escuela Superior de Policía en Dehesa de la Zurra (Avila).*

La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 24 de mayo de 1988, a la vista del informe remitido por ese Alto Tribunal en relación con los contratos celebrados por la Dirección General de la Seguridad del Estado para la construcción de la Escuela Superior de Policía en Dehesa de la Zurra (Avila),

Acuerda:

La Comisión constata la dificultad y complejidad que conllevó la construcción y amueblamiento de las dependencias de la Escuela Superior de Policía, obra iniciada en el año 1979, previa afectación de terrenos efectuada en el año 1974; asimismo la especial situación histórica de tramitación y ejecución del proyecto, que a lo largo del periodo tuvo diferentes modificaciones y reformas sustanciales, que han dado lugar a incumplimientos de la Ley y Reglamento de Contratos del Estado.

En base a estas consideraciones, se propone requerir al Gobierno para que en proyectos de esta naturaleza y de ejecución plurianual, la información, redacción y contratación de los proyectos se efectúen con el máximo rigor y tiempo adecuado para evitar modificaciones sustanciales que desvirtúen el proyecto aprobado y puedan conllevar el incumplimiento de la legislación vigente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de mayo de 1988.—El Presidente de la Comisión, Ciriaco de Vicente.—Visto bueno, el Secretario primero, Angel García Ronda.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por los artículos 2. a), y 21.3. a), de su Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, y dentro de ella, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 11. a), de la misma Ley, sobre fiscalización particular de los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades integrantes del sector público,

Vistos los artículos 6 de la Ley de Contratos del Estado, en su actual redacción dada por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, y 9.1. 12 y 14 de su citada Ley Orgánica.

Ha acordado, en sesión celebrada en el día 17 de diciembre del corriente año, la formación del presente

INFORME A LAS CORTES GENERALES

Con relación a los contratos celebrados por la Dirección de la Seguridad del Estado, del Ministerio del Interior, con las Empresas «Huarte y Cia., Sociedad Anónima», «Agromán, Empresa Constructora, Sociedad Anónima», «Lagasán, Sociedad Limitada», «Muebles y Decoraciones Martínez Medina, Sociedad Anónima», y «Suministros Alver, Sociedad Anónima», respecto de la construcción y amueblamiento de la Escuela Superior de Policía, sita en la Dehesa de la Zurra (Avila), suponiendo un importe líquido total de 6.446.496.545 pesetas, que se relacionan en el anexo a la misma. Asimismo ha acordado su remisión a las Cortes Generales y su posterior publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

El presente informe se ha elaborado sobre la base de los datos obtenidos en el examen de los citados contratos y de los extractos de los expedientes que los originaron, los cuales fueron remitidos en su día a este Tribunal, ya directamente ya a consecuencia de nuestra reclamación. E igualmente han sido tomados en cuenta los documentos y aclaraciones aportados posteriormente por el Organismo contratante, a través de la correspondencia sostenida con el mismo durante el procedimiento de fiscalización y en su escrito de alegaciones a nuestro informe provisional; escrito que se acompañará al presente informe en su elevación a las Cortes Generales.

I. ANTECEDENTES

Previa acta de afectación de los terrenos al Ministerio de la Gobernación (hoy del Interior), de 6 de marzo de 1974, en 14 de enero de 1979 se encarga por el entonces Subsecretario de Orden Público del Ministerio del Interior a un Arquitecto del Colegio de Alicante la redacción del proyecto de las obras de construcción de la futura Escuela Superior de Policía, la cual consistiría en «un conjunto de edificaciones destinadas a aulas, Instituto Policial, residencia de alumnos y Profesores, áreas sociales y edificaciones complementarias, zonas deportivas, instalaciones especiales, la correspondiente urbanización del conjunto, etcétera, con una superficie aproximada a los 110.000 metros cuadrados». Y en cumplimiento de este encargo, en 22 de marzo de 1979 se elabora el correspondiente proyecto, con un presupuesto de ejecución por contrata de 3.083.492.868,67 pesetas -incrementado en 71.374.148,09 pesetas en concepto de honorarios por redacción del proyecto y en 48.297.333,22 pesetas como honorarios por dirección de las obras- y con un plazo de ejecución de treinta y seis meses.

Sin embargo, dicho proyecto unitario, que comprendía la totalidad de las obras integrantes del complejo, no fue ejecutado como tal, sino que -por un cambio de criterio, producido al variar el titular de la Dirección de la Seguridad del Estado- se sustituyó por una serie de proyectos parciales independientes, referidos a las distintas zonas que se distinguían en el citado complejo e incluso a diversas fases en su construcción.

1. CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

1.1 Contratación de las primeras fases

En 11 de junio de 1981 se supervisaron simultáneamente los proyectos relativos a las «primeras fases» de las obras de «estructura y cerramientos de seguridad», que comprendía la construcción de una valla perimetral, dotada de especiales dispositivos de seguridad y una carretera de vigilancia paralela a la misma, edificio de control, edificio para el área de servicios, e infraestructura de pavimentación, saneamiento, abastecimiento de agua, electrificación, alumbrado exterior, calefacción, agua caliente y telefonía, con un presupuesto de contrata de 234.583.194 pesetas y un plazo de ejecución de tres meses; de la «zona residencial», relativo a la construcción de dieciséis residencias pareadas para Profesores, dos bloques de residencias de alumnos, y construcción parcial del Centro de convivencia, con comedor, cocina, cafetería, servicios, etc., con un presupuesto de 598.202.927 pesetas y un plazo de ejecución de doce meses; y de la «zona escolar», referente a la construcción de un bloque con destino a los cursos segundo y tercero del programa de estudios, con un presupuesto de 457.993.741 pesetas y un plazo de ejecución de doce meses.

Estos proyectos, que no fueron precedidos del encargo correspondiente y de las oportunas instrucciones para su elaboración, se tramitaron separadamente, aunque con absoluta identidad de fechas en sus respectivas actuaciones, adjudicándose en 7 de agosto de 1981, mediante el sistema de concurso-subasta: Los dos primeros -que fueron posteriormente resueltos- a la Empresa «Huarte y Cia., Sociedad Anónima», por 158.906.655 y 385.840.887 pesetas, respectivamente, con aplicación de sus bajas del 32,26 y del 35,50 por 100 -pudiendo esta última haber incurrido en presunción de temeridad-, y el tercero de ellos a «Agromán, Empresa Constructora, Sociedad Anónima», por 384.439.946 pesetas, con una baja de 16,06 por 100 -después de haberse rechazado, por temeraria, la ofrecida para estas obras por «Huarte y Cia., Sociedad Anónima», del 41,35 por 100.

En 29 de abril de 1982 -esto es, a los nueve meses y medio de la adjudicación de los respectivos contratos, y cuando ya el primero de ellos debía estar sobradamente ejecutado-, se propone la utilización de la «provisión para mayor importe de obras», también conocida como «provisión para imprevistos», contenida en los proyectos primitivos, para atender a los gastos reales de movimiento de tierra y voladuras. La cual es autorizada en 25 de junio siguiente por importes líquidos para cada contrato de 22.542.697, 54.380.307 y 29.316.483 pesetas, que vienen a suponer incrementos del 14,19 por 100, 14,09 por 100 y 7,63 por 100 respecto de sus presupuestos de adjudicación.

En el mes de septiembre del mismo año 1982 -también fuera del plazo de ejecución de los respectivos proyectos primitivos y sin que consten las autorizaciones para su elaboración-, se redactan sendos reformados a las obras «estructura y cerramientos de seguridad», basado en la adaptación de la red viaria y de las vallas de cerramiento y seguridad a la realidad topográfica del terreno, la definición exacta de las cimentaciones a la vista de las condiciones geotécnicas de dicho terreno, la adecuación de las instalaciones de electricidad y calefacción a las

normas e instrucciones vigentes en la actualidad y la modificación de la toma de servicios generales en base a las condiciones impuestas por las Entidades y Empresas suministradoras, y a las obras de la «zona residencial», por la necesidad de adecuar las instalaciones de electrificación y calefacción de esta zona a la normativa vigente. Reformados cuyas obras estaban ya realizadas, casi en su totalidad en el primero de ellos y en su cuarta parte, aproximadamente, en el segundo, y que significaron presupuestos líquidos adicionales de 210.851.893 y 54.579.824 pesetas, respectivamente —lo que supuso incrementos del 132,69 por 100 y 14,15 por 100 de los presupuestos primitivos—, siendo informados por la Oficina de Supervisión de Proyectos, en 20 de octubre de 1982, con la indicación de que han sido objeto de «una somera comprobación, dada la premura de tiempo con la que ha sido solicitado su informe» y que «debido a esto, siendo materialmente imposible un análisis detallado de los distintos elementos que integran dicho proyecto, se ha efectuado un estudio del conjunto del que se infiere un cumplimiento global de los requisitos, tanto técnicos como legales, exigidos por la normativa vigente, considerándose todo ello suficiente dadas las circunstancias concurrentes».

Por lo demás, en 16 de octubre de 1982, el Arquitecto Director informa que el adjudicatario de ambos contratos ha incurrido en demoras sucesivamente advertidas y que no alcanza el nivel de calidad proyectado, por lo que propone la resolución de los mismos; e igualmente el contratista, en escrito de 18 de octubre de 1982, solicita la resolución de los contratos primitivos por la parte de obra no realizada y la aceptación de los reformados —todavía no autorizados— por la parte ejecutada, siempre que todo ello no supusiera la pérdida de la fianza constituida y renunciando por su parte a todo tipo de recursos y reclamaciones. En su consecuencia, a propuesta de la División de Obras e Instalaciones de la Dirección General de la Policía, y previos los informes de la Asesoría Jurídica del Departamento y de la Intervención General de la Administración —si bien se echa en falta el preceptivo dictamen del Consejo de Estado—, el Consejo de Ministros, en su sesión de 12 de noviembre de 1982, acordó la resolución de los contratos primitivos celebrados con la Empresa «Huarte y Cia., Sociedad Anónima», por la parte de obra no realizada y la convalidación del gasto supuesto por la ejecución parcial de los reformados sin previa aprobación técnica y económica.

Por último, el mismo Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982, al tiempo que declaraba la resolución de los contratos celebrados con «Huarte» respecto de las primeras fases de las obras de estructura y cerramientos de seguridad y de la zona residencial, acordó la adjudicación de las obras pendientes de ejecutar de las mismas a la Empresa «Agromán», por ser contratista de otra de las zonas del mismo complejo —ya lo era de hecho de la segunda fase de todas ellas, según se verá en el apartado siguiente y lo será de la tercera y última—, y haber ofrecido su terminación con una baja del 16,04 por 100, con lo que resultan unos líquidos de 128.270.591 y 408.094.986 pesetas por la terminación de los proyectos primitivos y de 24.472.832 y 51.505.466 pesetas por la de los reformados. Quedando, en consecuencia, la repetida Empresa «Agromán» como única adjudicataria de las obras de este complejo.

1.2 Contratación de la segunda y tercera fase y adicionales posteriores

Sin que tampoco consten los respectivos encargos para su elaboración, en 7 de mayo de 1982 —esto es, en plena ejecución de las obras de la primera fase, y cuando aún no habían sido aprobados sus respectivos reformados—, se supervisan simultáneamente los proyectos relativos a las segundas fases de las obras de «Estructura y cerramientos de seguridad», que contempla las de cerramientos y de seguridad, Centro de transformación, urbanización y servicio interiores, helipuerto, etc., con un presupuesto de contrata de 265.553.479 pesetas y un plazo de ejecución de diez meses; de la «zona residencial», relativo a la construcción de catorce residencias paradas para Profesores, cuatro bloques de residencia de alumnos, la terminación del Centro de Convivencia y la clínica, con un presupuesto de 800.083.922 pesetas y un plazo de ejecución de dieciocho meses; y de la «zona escolar», referente a la construcción de un bloque de aulas para primer curso, Instituto de Técnica Policial, biblioteca, zona de Dirección y Administración, auditorium, despachos y servicios generales, galería de tiro y (parcialmente) campo de tiro, con un presupuesto de 935.833.290 pesetas y con un plazo de ejecución de dieciocho meses. Obras que fueron adjudicadas directamente, con el fin de que tuvieran la debida continuidad con las ya ejecutadas y por razones de seguridad de las instalaciones en funcionamiento, a la Empresa «Agromán», en 28 de mayo de 1982, por importes respectivos de 222.533.815, 670.470.326 y 784.228.297 pesetas, resultantes de aplicar su baja del 16,20 por 100, después de haberse consultado también a la Empresa «Huarte y Compañía» —cuyos contratos habían de resolverse en fecha próxima—, que ofreció una baja del 7 por 100.

Pocos meses después, en 21 de octubre de 1982, se supervisa un nuevo proyecto relativo a «instalaciones deportivas», también considerado como «tercera fase» del complejo, comprensivo de gimnasio y polideportivo cubierto, campo de fútbol, pistas e instalaciones para atletismo, piscina cubierta, cuatro pistas de tenis, tres campos de balón

bolca, dos campos de baloncesto y dos campos de balón-mano, por un presupuesto de contrata de 1.365.620.174 pesetas y un plazo de ejecución de dieciocho meses, haciéndose constar en el informe de supervisión —al igual que en los adicionales citados en el punto anterior— que el indicado proyecto «ha sido objeto de una somera comprobación», «siendo materialmente imposible un análisis detallado de los distintos elementos que integran dicho proyecto». Y, tramitado el expediente para la contratación de estas obras, que fue declarado de urgencia a los efectos del artículo 90 del Reglamento General de Contratación, se adjudicó el contrato en 2 de diciembre de 1982, previo concurso-subasta, a la Empresa «Agromán» por 726.236.809 pesetas, a pesar de que su baja del 46,82 por 100 resultaba matemáticamente temeraria frente a la baja media del 33,79 por 100, y a la vista de las explicaciones recibidas del contratista y del informe del Arquitecto autor del proyecto.

De la misma forma que en los contratos de la fase anterior, también en los de la segunda y tercera fase fue utilizada la «provisión para mayor importe de obras», en razón de movimiento de tierras y voladuras, por importes líquidos de 29.926.687 pesetas en el de «estructura y cerramientos», 93.734.627 pesetas en el de «zona residencial», 109.651.351 pesetas en el de «zona escolar» y 97.864.921 pesetas en el de «instalaciones deportivas», significando incrementos de 13,46, 13,98, 13,98 y 13,48 por 100 de los respectivos presupuestos. Si bien se observa que en los tres primeros falta el informe de fiscalización previa del gasto por la Intervención, y que en sus correspondientes informes de la Oficina de Supervisión de Proyectos, de fechas 5 de mayo y 14 de julio de 1983, se indica que «sólo han sido comprobadas las operaciones de cálculo, sin que se pronuncie sobre los restantes aspectos por carecer de antecedentes y datos necesarios para ellos».

En plena ejecución de las obras de la segunda y tercera fases, y más de un año después de la fecha en la que debían haber concluido las obras de la primera, en 20 de marzo de 1984, se autoriza la elaboración de un «reformado a la primera fase de la zona escolar», basado en la adecuación de las instalaciones de electricidad, calefacción y contra-incendios a la normativa vigente, el aprovechamiento de las zonas situadas en el interior de las cubiertas, creando unos altillos de futura utilización como almacenes o posibles ampliaciones de las zonas escolares, y el aumento de los laboratorios previstos en el programa inicial, con un presupuesto líquido adicional de 70.455.878 pesetas, representativo de un 18,33 por 100 del presupuesto inicial, y con un plazo de ejecución de ocho meses; observándose, por lo demás, que aquella autorización para elaborar el proyecto es posterior a la de su supervisión, de 13 de febrero de 1984.

También fuera del plazo de ejecución del contrato principal, y después de haberse supervisado el proyecto elaborado, en 30 de mayo de 1984 se autoriza la redacción de un «reformado a las obras de la segunda fase de la zona residencial», motivado por modificaciones en las instalaciones de electricidad y calefacción de acuerdo con la normativa vigente en la materia, el aprovechamiento de la zona inferior de las cubiertas acondicionando unos altillos de futura utilización, la creación de cuartos técnicos que faciliten el mantenimiento de las instalaciones aprovechando los espacios residuales originados por la topografía real del terreno, la creación de garajes cerrados en las residencias de Profesores, la sustitución de una de las viviendas de Dirección por dos apartamentos para visitantes, la sustitución de la carpintería exterior en las residencias de Profesores y alumnos y de terrazo por parquet, la creación de una pista de «squash» en el sótano del Centro de Convivencia y el cambio de duchas por bañeras en la clínica, todo ello con un presupuesto líquido adicional de 126.106.565 pesetas, que representa un incremento del 18,81 por 100 del inicial y un plazo de ejecución de tres meses. Debiéndose observar que el informe de la Oficina de Supervisión de 16 de abril de 1984 indica también que sólo han sido objeto de comprobación las operaciones de cálculo efectuadas, sin que se pronuncie sobre los demás aspectos por carecerse de datos y antecedentes necesarios para ello, y que en el contrato suscrito en 16 de enero de 1985 se contiene una cláusula de revisión de precios, por remisión al contrato principal, cuando en éste no se establecía dicha revisión.

En la misma fecha, 3 de agosto de 1984, se autoriza la redacción de tres reformados: A las obras de la segunda fase de «estructura y cerramientos», que supone un líquido adicional de 44.434.072 pesetas y un incremento del 19,97 por 100 del presupuesto inicial —cuyo plazo de ejecución había ya concluido—, basado en la adaptación de las instalaciones generales de saneamiento, abastecimiento de agua, galerías registrales y alumbrado exterior a las condiciones geotécnicas del suelo, la supresión del helipuerto, la centralización en el área de control de las instalaciones especiales de protección de incendios, interfonía y señalética, completando los circuitos previstos en otras zonas del mismo complejo, y la adecuación de las instalaciones de electricidad, calefacción y protección de incendios a la normativa vigente; a las obras de la «segunda fase de la zona escolar», que representa un líquido adicional de 156.192.656 pesetas y un incremento del 19,92 por 100 del primitivo —cuyo plazo de ejecución había también concluido—, motivado en la adecuación de las instalaciones de electricidad y calefacción a las últimas normas e instrucciones, el aprovechamiento de espacios interiores mediante la creación de altillos de futura utilización, la reconstrucción de la zona de congresos, el equipamiento de Laboratorio de Idiomas, la

variación de la zona administrativa y del Instituto Policial y el acondicionamiento de la galería de tiro —conteniéndose también en el documento administrativo mediante el que se formaliza el contrato, por error, una cláusula de revisión de precios—; y a las obras de «instalaciones deportivas», por 145.194.847 pesetas, significativas de 19,99 por 100 del presupuesto inicial, originado por una reconsideración de las cubiertas de los pabellones de polideportivo y piscina, garantizando su absoluta impermeabilidad, la ampliación de las instalaciones de megafonía, la construcción de botera y «squash» decidida por la superioridad, y el cumplimiento de la última normativa sobre prevención de incendios.

Por último, en 1 de febrero de 1985, se vuelve a autorizar la redacción de dos segundos reformados: Uno a la «segunda fase de la zona residencial», por la construcción de un cuerpo que ampliará el Centro de convivencia, por el nuevo uso de la Escuela, que deberá albergar no sólo a escolares del Cuerpo Superior de Policía sino también a estamentos del Cuerpo de Policía Nacional, la reconsideración de nuevos materiales por falta de suministro de los proyectados, la impermeabilización adecuada del edificio y la ampliación de algunas instalaciones especiales, completando la red general del complejo; y otro a las «instalaciones deportivas» —cuyo plazo de ejecución había también concluido—, por ampliación del Polideportivo para abarcar instalaciones de judo y artes marciales, ampliación de las instalaciones especiales a consecuencia de lo anterior, la reconsideración de diversos materiales y unidades de obra para su sustitución por falta de suministros o por selección de otros más adecuados, y la reconsideración de la impermeabilidad de las cubiertas ante la dureza de los agentes climatológicos locales. Estos reformados significaron adicionales líquidos respectivos de 197.054.001 y 192.785.456 pesetas, constituyendo individualmente incrementos del 29,39 por 100 y 26,55 por 100 respecto de los presupuestos primitivos, pero, que se elevan al 48,20 y al 46,54 por 100 al considerarse conjuntamente con los anteriores reformados a las mismas obras. Por lo demás, y al igual que en supuestos anteriores, los informes de supervisión de sus proyectos se limitaron a las operaciones de cálculo, por carecerse de otros datos y antecedentes.

1.3 Contratación de las obras finales y complementarias

En 8 de mayo de 1985 se supervisaron dos proyectos relativos a obras de « saneamientos » y « abastecimiento de agua », con presupuestos de contrata respectivos de 24.176.620 y 17.649.356 pesetas, ambos con tres meses y medio de plazo de ejecución, cuya realización fue adjudicada directamente, por razón de su cuantía individual, a la Empresa « Agromán » por 23.813.971 y 17.384.616 pesetas, respectivamente, con una baja del 1,5 por 100.

Y en 28 de abril de 1986 vuelve a supervisarse un nuevo proyecto de « obras complementarias de urbanización exterior y de equipamientos interiores », que comprende la totalidad de las obras precisas para finalizar y poner en uso inmediato el complejo, y los complementos necesarios para su equipamiento, según la Comisión gestora nombrada al efecto; dentro del cual figuran las obras de implantación de servicios públicos, como construcción de una subestación de más porte y de tres casetas de transformación exigidas por la Compañía suministradora de electricidad, la urbanización general comprendiendo la edificación de muros de contención, redes de aparcamientos y paseos peatonales, y la ordenación de terrenos removidos —situando los bolos de granito extraídos en armonía con el paisaje y a juego con los edificios construidos—, las obras precisas para la utilización integral de los edificios construidos y su equipamiento —fundamentalmente laboratorios, clínicas, estudios de vídeo y televisión y museo—, y las obras complementarias para el funcionamiento del complejo, como construcción de un mástil y un monolito y la edificación de una caseta de control y vigilancia a la entrada del mismo, así como la portada que la enmarca enlazando con la valla perimetral de cerramiento. Proyecto que, con un presupuesto de contrata de 618.091.036 pesetas y un plazo de ejecución de dos meses, fue adjudicado directamente « Agromán », Empresa Constructora, Sociedad Anónima, por 518.578.380 pesetas, con una baja del 16 por 100, en base a lo dispuesto por los apartados 1.º y 5.º del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado.

1.4 Ejecución y terminación de las obras

La ejecución de las obras contratadas para la construcción del complejo comenzó, según sus respectivas actas de comprobación del replanteo, en 13 de noviembre de 1981 para las incluidas en las primeras fases de las distintas zonas, en 29 de septiembre de 1982 para las de segunda fase y en 4 de marzo de 1983 para las de la tercera, referente a las instalaciones deportivas. Por lo que, habida cuenta de sus correspondientes plazos de ejecución, ésta debiera haber terminado en los meses de febrero y noviembre de 1982 para las obras de la primera fase, en julio de 1983 y marzo de 1984 para las de la segunda y en septiembre de 1984 para las de la tercera.

Sin embargo, y según se desprende de las fechas de las certificaciones expedidas para el pago de los distintos contratos, dichos plazos fueron ampliamente superados, sin que tampoco se cumpliera el escalonamiento previsto. Y así, las obras de las primeras fases concluyeron en

julio y octubre de 1985, las de las segundas fases en los mismos meses y en marzo de 1986 y las de la tercera también en este último mes. Sin que baste para justificar enteramente estos retrasos la extraordinaria proliferación de proyectos reformados, ni siquiera considerando su anómala producción —en ambos casos cuando ya debían estar concluidas las obras del proyecto primitivo—, dado el normalmente corto plazo de ejecución de estos adicionales.

Por otra parte, las liquidaciones provisionales de las obras arrojaron normalmente saldos líquidos favorables al contratista cercanos al 10 por 100 del presupuesto del contrato primitivo y sus adicionales, por exceso de la obra realizada respecto de la proyectada.

En fin, en cuanto a las que han sido denominadas « obras finales y complementarias », se observa que fueron concluidas dentro de los plazos previstos, sin que se produjeran variaciones en su liquidación.

2. AMUEBLAMIENTO

2.1 Suministro de mobiliario de la primera fase

En el mes de septiembre de 1982 —con notoria anterioridad a la terminación de las construcciones a las que se refiere—, se redacta un proyecto de « mobiliario y material no homologado (primera fase) » —sin que existan antecedentes de su encargo ni de las instrucciones cursadas para su elaboración, así como tampoco de su supervisión y aprobación técnica—, por un presupuesto total de 95.445.075 pesetas, de las que 89.442.037 pesetas corresponden a contrata y 6.003.038 pesetas a honorarios de facultativos.

Tramitado el expediente para su contratación, el suministro fue adjudicado directamente, en 7 de diciembre de 1982, por razones de urgencia —ya que se establecía su entrega para el 31 de diciembre del mismo año—, a la Empresa « Lagasan, Sociedad Limitada », sin baja alguna, previa petición de ofertas a la misma y a otras dos Empresas que formularon proposiciones por encima del presupuesto de contrata. Esto no obstante, el material no fue recepcionado hasta el 1 de septiembre de 1983 (por 41.316.117 pesetas) y 10 de diciembre de 1985 (por 48.125.920 pesetas).

2.2 Suministros de mobiliario de la segunda fase

En 20 de junio de 1984 se elabora un nuevo proyecto de « mobiliario no homologado (segunda fase) » —sin que tampoco conste su encargo ni las instrucciones facilitadas para su redacción—, con un presupuesto total de 191.362.752 pesetas, de las que 180.575.082 pesetas corresponden a contrata y 10.787.670 pesetas a honorarios de facultativos.

Este suministro fue adjudicado en 28 de junio de 1985, mediante concurso, a la Empresa « Muebles y Decoración Martínez Medina, Sociedad Anónima », la cual presentaba una de las ofertas económicamente más elevadas, si bien superaba con holgura a las demás en el aspecto técnico, según el baremo aplicado en la adjudicación. Realizándose entregas parciales en 25 de octubre (por 45.396.447 pesetas), 4 de diciembre (por 56.745.957 pesetas) y 19 de diciembre de 1985 (por 32.375.171 pesetas), por lo que en el momento de concluir la fiscalización de estos contratos todavía que labi material por recepcionar por 23.482.425 pesetas.

Por otra parte, en 21 de octubre de 1985 se supervisa un proyecto reformado del anterior que recoge las ampliaciones y modificaciones motivadas por la nueva estructura del Cuerpo Superior de Policía, así como el equipamiento complementario propuesto por la Comisión Gestora para la puesta en marcha de la Escuela, la sustitución de algunos materiales por exigencias de la nueva normativa contra incendios, y las definitivas adaptaciones de mobiliario a los fines a los que se destina y la cuantificación del mismo a la vista de las necesidades prácticas. Sin embargo, este reformado no fue adjudicado al contratista del primitivo hasta el mes de noviembre de 1986 —esto es, más de un año después de la supervisión de su proyecto y a pesar de haberse indicado que no suponía aumento del plazo del anterior, el cual había expirado en 31 de noviembre de 1985—, viniendo a significar un presupuesto de contrata adicional, IVA incluido, de 34.500.916 pesetas. Por lo demás, en el momento de terminar la fiscalización, no se había aún formalizado el contrato correspondiente, ni realizado pagos por entregas del material objeto del mismo.

En fin, en cuanto al mobiliario homologado por el Servicio Central de Suministros, fue adquirido, directamente a través de este Servicio, a la Empresa « Suministros Alver, Sociedad Anónima », en 31 de mayo de 1985, por un importe de 59.040.625 pesetas.

II. CONSIDERACIONES

Del análisis de los hechos expuestos en el epígrafe anterior, se deducen las siguientes consideraciones con relación a los contratos objeto del presente informe.

I. RESPECTO DE LA PROYECCIÓN DE LAS OBRAS PRIMITIVAS

1.1 Aspectos conjuntos en la proyección de estas obras

Según se indicó con anterioridad, la construcción del complejo fue recogida primeramente en un proyecto unitario, encargado en 14 de enero de 1979 y elaborado en 22 de marzo siguiente, en el que se contemplaba la totalidad de la obra a realizar, con un presupuesto de contrata de 3.083.492.868,67 pesetas. Proyecto unitario que fue después abandonado, sustituyéndose por una serie de proyectos parciales referidos a las distintas zonas que se distinguieron en el citado complejo, e incluso a diversas fases en su construcción, cuyos respectivos presupuestos de contrata ascendieron inicialmente a un importe de 4.657.870.727 pesetas, pero que alcanzaron en definitiva la cantidad de 8.280.759.175 pesetas, incluidas las cantidades correspondientes a las provisiones utilizadas, reformados con presupuesto adicional, aumentos manifestados en liquidaciones provisionales y obras complementarias.

Este cambio de sistema en la proyección de las obras, consecuencia de la variación del titular de la Dirección de la Seguridad del Estado —según escrito del Organismo contratante de 18 de abril de 1986—, fue producido, en cuanto a la división por zonas en la obra, por un criterio cautelar, para no confiar a una sola Empresa tan importante volumen de obra; y en cuanto a la división en fases de su ejecución, por la entonces imprevisible evolución de la Dirección General de la Policía y de los propios planes de estudio del mismo Centro directivo, que ha concluido con la unificación de todos los Centros docentes dependientes del mismo en la Escuela General de Policía, así como por un escalonamiento en la inversión, en busca de una optimización de los recursos económicos. Por ello —continúa indicando el escrito antes citado—, en la primera fase de las obras se contempló la parte suficiente para albergar a la entonces Escuela Superior de Policía, en la segunda fase se completa la anterior, y en la tercera fase se incluye la totalidad de las instalaciones deportivas, básicas para la formación policial, pero, susceptibles de apazamiento en cuanto a su entrada en funcionamiento.

Esto no obstante, entiende este Tribunal que en la práctica no se cumplió aquel loable criterio cautelar de distribución de las obras entre varias Empresas. Y, así, se adjudicaron a «Huarte y Compañía, Sociedad Anónima», dos de las tres zonas que se distinguían en la primera fase, con un presupuesto de contrata conjunto de 832.786.121 pesetas —a pesar de que su baja en una de dichas adjudicaciones había incurrido aritméticamente en temeridad, y debiéndose recordar que ambos contratos hubieron de resolverse posteriormente. Mientras que, también en contradicción con el indicado criterio, a la Empresa «Agromán», después de una primera adjudicación de las obras comprendidas en la primera fase de la zona escolar, con un presupuesto de contrata de 457.993.741 pesetas, se le adjudicaron directamente las segundas fases de las tres zonas iniciales, con un presupuesto conjunto de 2.001.470.691 pesetas —en única competencia con «Huarte» y en época próxima a la resolución de los contratos de ésta—, así como la terminación de las obras comenzadas por dicha Empresa, con presupuesto de 729.328.103 pesetas y, tras de su adjudicación mediante concurso-subasta de la zona deportiva, o tercera fase de las obras, presupuestada en 1.365.620.174 pesetas —en virtud de baja que aritméticamente pudo presumirse temeraria—, de nuevo resulta directamente adjudicataria de las distintas obras finales o complementarias, presupuestadas en 659.917.012 pesetas. En fin, teniendo en cuenta los incrementos experimentados por los proyectos primitivos o principales, a consecuencia de utilización de provisiones, aprobación de reformados o complementarios, y liquidaciones provisionales, resulta en definitiva la existencia de dos únicos contratos que han acumulado volúmenes de obra respectivos de 595.455.541 y de 7.685.303.634 pesetas, a presupuestos de ejecución por contrata; lo que claramente contradice aquel primitivo y plausible criterio cautelar de distribución de las obras entre varias Empresas.

Por lo que se refiere, ahora, a la división por fases de la construcción del complejo, no parece que —dada la situación de incertidumbre en cuanto al futuro de las enseñanzas policiales y en cuanto a la misma organización del Centro directivo de que dependen, en el tiempo en el que se redactaron los proyectos de la primera fase—, fuera éste el momento más adecuado para la programación de las obras; máxime cuando no llega al año el período que transcurre entre la elaboración de los proyectos de una y otra fase. Sin que pueda argumentarse seriamente con la urgente necesidad de la puesta en funcionamiento de las obras comprendidas en la primera fase, ya que estando prevista su terminación, en cuanto a las zonas residencial y escolar, para el mes de noviembre de 1982, las últimas certificaciones de obra realizada corresponden a los meses de octubre y julio de 1985, habiéndose anticipado en unos meses tan sólo a las de la segunda fase.

Por otra parte, se entiende también que estas divisiones de las obras a realizar en zonas de construcción y en fases de ejecución han contravenido lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Contratos del Estado, el cual —después de disponer en su párrafo primero que los proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, ... y comprenderán todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra—, permite en el siguiente la redacción de proyectos independientes relativos a cada

una de las partes en las que se fraccione una obra total, siempre que dichas partes sean susceptibles de utilización independiente o puedan ser sustancialmente definidas, y que proceda la correspondiente autorización ministerial, debidamente motivada, que funde la conveniencia del referido fraccionamiento. Autorización que falta en absoluto en los contratos examinados.

E igualmente se observa que aquella división por fases de ejecución ha sustraído a la concurrencia pública y general un considerable volumen de obra, que puede cifrarse, según los respectivos presupuestos de contrata iniciales de la segunda fase, en 2.001.470.691 pesetas, —además de la que se produjo, por otros 3.622.888.448 pesetas, a consecuencia de la utilización de provisiones o por la formación de proyectos reformados o complementarios, de los que se tratará en el punto siguiente—; ya que, según reconoce el propio Organismo contratante en su escrito de 28 de julio de 1986, no consta que los licitadores a las primeras fases conocieran la existencia y cuantía de las segundas, y la adjudicación de éstas se produjo directamente, por razones de seguridad de las instalaciones y de continuidad con la obra ya realizada —lo que pone de manifiesto la necesidad de haber contado con un proyecto unitario—, sin más concurrencia que la de las dos Empresas adjudicatarias de las fases anteriores, a una de las cuales habrían de resolverse sus contratos a los pocos meses.

En conclusión de todo ello, estima este Tribunal que —de no haberse retrasado la redacción de los proyectos de estas obras hasta que se hubiera tenido un conocimiento exacto de las necesidades a satisfacer—, el procedimiento correcto hubiera consistido en elaborar un anteproyecto de los regulados por los artículos 60 al 62 del Reglamento General de Contratación, en el que, tras de distinguirse los proyectos de inmediata realización, se estableciera la posibilidad de ejecutar una segunda fase, indicándose sus características generales, las bases para la formación de sus presupuestos y el sistema de adjudicación. Procurándose, en todo caso, conseguir una real distribución de las obras entre varias Empresas, para evitar su acumulación en un escaso número de adjudicatarios.

1.2 Tramitación de los respectivos proyectos

En cuanto a la tramitación de los proyectos primitivos de las distintas zonas y fases, se observa en primer lugar la falta del preceptivo encargo de su redacción al Arquitecto —que no pudo suplirse por el del proyecto unitario de 1979—, así como de las posteriores instrucciones al mismo sobre las características de la obra a realizar; ya que únicamente respecto de las instalaciones deportivas, existe lo que parece ser un borrador, sin fechas y sin la conformidad del Director de la Seguridad del Estado. Habiéndose informado por el Organismo contratante, en su escrito de 16 de mayo de 1986, que dichos encargos e instrucciones fueron realizados verbalmente, a través de numerosas charlas y reuniones con el Arquitecto, estando directamente recogidos en las Memorias de los proyectos elaborados.

Asimismo, falta en los expedientes examinados la aprobación técnica de los referidos proyectos por el órgano de contratación, a la que se refieren los artículos 24 de la Ley de contratos y 78 y 81 de su Reglamento. Si bien normalmente se acompaña la orden del mismo disponiendo la iniciación del expediente, así como sus distintas actuaciones respecto de la autorización para contratar y de la adjudicación del contrato de acuerdo con los indicados proyectos.

En fin, en cuanto a la supervisión de los repetidos proyectos ha llamado la atención el que en el referente a las instalaciones deportivas, presupuestadas en 1.365.620.174 pesetas, el informe de la oficina correspondiente indique textualmente que el mismo «ha sido objeto de una somera comprobación, dada la premura de tiempo con la que ha sido solicitado su informe», y que «siendo materialmente imposible un análisis detallado de los distintos elementos que integran dicho proyecto, se ha efectuado un estudio de conjunto del que se infiere el cumplimiento global de los requisitos tanto técnicos como legales exigidos por la normativa vigente». Expresiones que parecen contradecir las funciones de estas oficinas de supervisión, establecidas por los artículos 23 de la Ley de Contratos y 73 y 76, a), de su Reglamento, que hablan de «examinar detenidamente» los proyectos elaborados, «incluso en su comprobación aritmética», y de «vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia», «recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios, o rectificaciones que crean oportunas y sugiriendo la subsanación o subsanando por sí mismos los defectos observados».

2. RESPECTO DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

La ejecución de las obras de las distintas zonas y fases del complejo fue particularmente accidentada, en cuanto que en todas ellas se utilizaron provisiones y se aprobaron reformados, siendo de destacar ya desde ahora el que en la elaboración de éstos, así como en su ejecución conjunta con las obras primitivas, se ha operado totalmente al margen de las disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de estas materias.

Por otra parte, la realización de las segundas fases se ha interferido con la de las primeras, en cuanto que aquéllas fueron adjudicadas

normalmente antes de aprobarse los últimos reformados de éstas, ejecutándose por tanto conjuntamente.

Entrando al estudio de cada una de estas figuras, se observa:

2.1. Utilización de provisiones

En todos los contratos primitivos o principales de estas zonas y fases se advierte que fueron utilizadas «provisiones por mayor importe de obra», de las reguladas en los artículos 79 y 80 del Reglamento General de Contratación, ante el desconocimiento de la verdadera naturaleza del subsuelo y para atender a los gastos reales de movimiento de tierras y de voladuras, por un importe líquido total de 437.417.073 pesetas.

Mas, en este punto llama la atención el que en todos los casos lo hayan sido por importes cercanos al límite del 15 por 100 del presupuesto inicial, establecido como máximo por los citados artículos. Y, sobre todo, el que en las referidas a la segunda fase de las obras de estructura y cerramientos de seguridad, zona residencial y zona escolar se indique en el informe de la Oficina de Supervisión de proyectos que «sólo han sido comprobadas las operaciones de cálculo», sin que se pronuncie sobre los restantes aspectos «por carecer de los antecedentes y datos necesarios para ello»; así como el que en los mismos casos falte el preceptivo informe de la Intervención, en sus funciones de fiscalización previa del gasto supuesto por la repetida utilización de la provisión.

2.2 Producción de reformados

Asimismo, todos los contratos primitivos de las repetidas zonas y fases han sido objeto de posteriores reformados con presupuesto adicional, en la forma y condiciones que se han expuesto detalladamente para cada uno de ellos en el epígrafe anterior del presente informe.

Ciertamente, la posibilidad de ulteriores modificaciones de los proyectos primitivos es una consecuencia del «ius variandi» de la Administración, proclamado por los artículos 18 y 48 de nuestra Ley de Contratos y aludido por el antes transcrito parcialmente artículo 21 de la misma, cuando tras establecer el concepto de «obra completa» deja a salvo «las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto» los proyectos.

Esta facultad excepcional de la Administración encuentra su fundamento en la necesidad de que los contratos administrativos se ajusten permanentemente a las finalidades públicas que motivaron su celebración; y de que aquélla pueda variar su contenido atendiendo a las circunstancias, técnicas o administrativas, surgidas o puestas de manifiesto durante su ejecución. Mas, según ha informado repetidamente este Tribunal, dichas modificaciones en el objeto de los contratos, salvo en el caso de que se deban a circunstancias absolutamente imprevisibles, contradicen el carácter de estudio y reflexividad que debe presidir la fase de preparación del contrato administrativo, al tiempo que enturbian el normal juego de las licitaciones públicas por sustraer de la publicidad y concurrencia general las verdaderas y definitivas condiciones del contrato.

Por ello, al regularse esta materia por el Reglamento General de Contratación, tras declarar en su artículo 149 que «la Administración sólo podrá acordar modificaciones en el contrato de obras cuando sean consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevisibles al tiempo de elaborar el proyecto, cuyas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas», dispone en los artículos 154 y 155 que «cuando se hiciera precisa la modificación de un proyecto y resultaran indicios de que ello se debe a defecto o imprevisión imputable a sus autores o supervisores podrá ordenarse la práctica de una investigación por el Ministro correspondiente o por quien ostente delegación bastante al efecto, procediéndose con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo y a las normas del Departamento o Cuerpo de que se trate», y que «las modificaciones no autorizadas en las obras respecto a los proyectos por los que se rija su realización originarán responsabilidades de los funcionarios, con arreglo a las normas a las que se refiere el artículo anterior» —que se acaba de transcribir.

Y, sobre la base de estas ideas generales, pasamos a considerar los reformados de que se trata, desde los siguientes puntos de vista:

2.2.1 Imprevisibilidad de las obras que constituyen su objeto.

De la descripción de las obras de reforma contenida en las Memorias de los respectivos proyectos no parece que la gran mayoría de las mismas hubiera resultado imprevisible en el tiempo en el que se redactaron los proyectos primitivos.

Así, tanto la adaptación de la red viaria y de la valla perimetral a la realidad topográfica de los terrenos, invocada en el reformado de la primera fase de las obras de estructura y cerramiento de seguridad, como la creación de cuartos técnicos aprovechando los espacios residuales originados por la topografía real del terreno, comprendida en el primer reformado a la segunda fase de la zona residencial, parecen responder a realidades físicas evidentes, que debieron tenerse en cuenta y resolverse al elaborar los proyectos primitivos, y lo mismo puede decirse del aprovechamiento de la zona inferior de las cubiertas, acondicionando allí, a que se refieren el primer reformado a la segunda fase de la zona residencial y los reformados a la primera y segunda fase de la zona

escolar. E igualmente parece responder a circunstancias físicas preexistentes, como es la extremada dureza de los agentes climatológicos locales, la impermeabilización de las cubiertas, contemplada en el segundo reformado a la segunda fase de la zona residencial y en el primer reformado de la zona deportiva, volviéndose a reconsiderar en su segundo reformado.

Existen otras obras en las que parece más claro su carácter imprevisible, como son las motivadas por la realidad geotécnica del subsuelo —siempre que no se hayan realizado previamente los oportunos estudios geológicos del mismo—, invocada para la definición exacta de las cimentaciones en el reformado a la primera fase de las obras de estructura y cerramientos de seguridad, y para la adaptación de las instalaciones generales de saneamiento, abastecimiento de agua, galerías registrables y alumbrado exterior en el reformado a la segunda fase de estructura y cerramientos de seguridad. Sin embargo, debemos observar que ambos reformados habían sido precedidos por la utilización de las correspondientes provisiones por cuantías cercanas al 15 por 100 del presupuesto primitivo y que en el informe de supervisión de la primera de ellas se indicaba que con la misma quedaban ultimadas las obras de cimentación.

Numerosas obras de estas adicionales parecen responder más a cambios de criterio o a mejoras de los proyectos primitivos que a verdaderas necesidades nuevas o a causas técnicas imprevisibles. Así se entiende respecto de la supresión del helipuerto en el reformado de la segunda fase de las obras de estructura y cerramientos, de la creación de garajes cerrados en las residencias de Profesores, la ampliación de las terrazas en las residencias pareadas, la sustitución de una de las viviendas de Dirección por dos apartamentos para visitantes, la sustitución de duchas por bañeras en la clínica, el cambio de terrazo por parquet o de la carpintería exterior y la creación de una pista de «squash» en el primer reformado a la segunda fase de la zona residencial, de la reconsideración de la zona de congresos, el equipamiento de laboratorios de idiomas, la variación de la zona administrativa y del Instituto Policial y el acondicionamiento de la galería de tiro en el reformado a la segunda fase de la zona escolar, y de la construcción de bolera y nueva pista de «squash» en el primer reformado a la zona deportiva o la ampliación del polideportivo para abarcar judo y artes marciales en el segundo reformado a la misma zona.

En fin, la adecuación a la normativa vigente de las instalaciones de electricidad, calefacción y de prevención de incendios aparecen en la casi totalidad de los reformados examinados. Mas, extrañando su incidencia en tan numerosos proyectos, redactados con un año de separación, y habiéndose preguntado al Organismo contratante, concretamente por las fechas de las normas e instrucciones que motivaron tales modificaciones, en nuestro escrito de 17 de junio de 1986 no se ha recibido contestación precisa sobre este punto.

Por lo demás, y a pesar de todo lo anterior, el repetido Organismo contratante, en su escrito de 18 de abril de 1986 justifica la producción de estas reformas por «la adecuación de la nueva Escuela a las exigencias y planteamientos contenidos en las normas que se iban promulgando» —citando como ejemplo el Real Decreto 1122/1985, de 26 de junio, muy posterior a la elaboración de los proyectos estudiados, sobre selección, formación y perfeccionamiento de los miembros de la Policía— y destacando la estrecha colaboración que siempre existió entre la dirección facultativa, la contrata y los órganos gestores y técnicos de la Administración, lo que le lleva a concluir en la innecesaria práctica de las investigaciones a que se refiere el artículo 154 del Reglamento de Contratos, antes transcrito.

2.2.2 Cuantía real y porcentual de estos reformados.

Los repetidos proyectos reformados han supuesto un gasto adicional global de 1.214.320.816 pesetas, significando en general incrementos del respectivo primitivo, aislada o conjuntamente, cercanos al 20 por 100 —límite establecido por el artículo 157.2 de la Ley de Contratos del Estado como causa de resolución del contrato, si bien de actuación potestativa para cada una de las partes contratantes, según el artículo 161 de su Reglamento—. Pero que han alcanzado incrementos del 132,69 por 100 en el reformado a la primera fase de las obras de estructura y cerramientos, del 48,20 por 100 en los dos reformados a la segunda fase de la zona residencial y del 46,54 por 100 en los dos reformados a la zona deportiva.

Ciertamente que en ningún caso se ha llegado a la resolución del contrato por esta causa —al menos de forma expresa, como se verá en el apartado siguiente—. Mas la indicada cuantía real y porcentual de estos adicionales nos previene en cuanto al grado de solidez de los proyectos primitivos y sobre todo respecto del volumen total de obra sustraída a la publicidad y concurrencia general por esta causa.

2.2.3 Tramitación y ejecución.

Establecidos los principios generales sobre modificación del contrato de obras en la Ley y Reglamento de Contratos, la regulación completa de la formación y ejecución de los proyectos reformados se encuentra en la sección primera del capítulo IV del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, de 31 de diciembre de 1970.

Dentro de estas disposiciones, la cláusula 59 establece que, cuando sea necesario introducir modificaciones en el proyecto inicial, el Director redactará la oportuna propuesta, integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla, requiriéndose para su aprobación la audiencia del contratista, el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos y la fiscalización del gasto correspondiente. Mientras que la cláusula 62 prohíbe al contratista y al Director introducir o ejecutar modificaciones sin la debida aprobación de las mismas y del respectivo presupuesto, salvo que se trate únicamente de variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el proyecto inicial, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación provisional, siempre que no representen un incremento superior al 10 por 100 del precio del contrato, y no se elabore con posterioridad un proyecto reformado, pues en este caso habrían de incluirse en él.

Más, en contradicción con esta normativa se observa, en primer lugar, que ninguno de los expedientes de modificación de contratos figura dicha propuesta del Director. Por otra parte, en los reformados a la primera fase de las obras de estructura y cerramiento y de la zona residencial -con respectivos presupuestos de contrata adicionales de 311.266.450 y 84.619.883 pesetas-, falta también la autorización de la superioridad para redactar el proyecto, e incluso la aprobación técnica del mismo, indicándose en el informe de supervisión que los repetidos proyectos han sido objeto de «somera comprobación», dada la urgencia con la que se solicitó este informe. Y, en fin, en el primer reformado a la segunda fase de la zona residencial y en el reformado de la primera fase de la zona escolar -con presupuestos adicionales de 150.485.162 y de 83.936.000 pesetas-, la autorización para redactar el proyecto es posterior a su supervisión, lo que demuestra que el mismo se había elaborado sin previa autorización, y en el primero y segundo reformados a la segunda fase de la zona residencial y en el segundo reformado a la zona deportiva -con presupuestos adicionales de 150.485.162, 235.147.973 y 362.514.962 pesetas-, respectivamente, el informe de supervisión indica nuevamente que «sólo han sido comprobadas las operaciones aritméticas», por falta de datos y antecedentes.

Desde otro punto de vista en los reformados a la primera fase de las obras de estructura y cerramientos y de la zona residencial se reconoce expresamente que las obras objeto de los mismos se habían realizado, en parte -por importes respectivos de 191.106.900 y de 15.012.143 pesetas, que representan el 90,64 por 100 y el 27,50 por 100 del total de cada uno de ellos-, sin previa aprobación de su proyecto, y sin tramitación del correspondiente expediente de gasto, por lo que éste hubo de ser convalidado por el Consejo de Ministros. Mientras que en la generalidad de los restantes expedientes examinados se observa que la autorización para redactar el proyecto de reforma tiene lugar fuera del plazo de ejecución del contrato primitivo; lo que parece indicar, bien que dicha ejecución se desarrollaba con retraso, bien que las obras del reformado se iniciaron también en estos casos con anterioridad a la formación de su proyecto y a la aprobación del correspondiente gasto. Y, aun cuando el Organismo contratante justifica este proceder, en su escrito de 28 de julio de 1986, indicando que la ejecución de las unidades de obra que luego, se iban a contemplar en los reformados, debía producirse simultáneamente con la realización de las incluidas en los proyectos primitivos, por lo que «las partes contratantes estuvieron de acuerdo en ejecutar anticipadamente dichas unidades, sin perjuicio de su correcta inclusión en posteriores reformados», lo cierto es que dicho proceder supone una frontal violación de lo dispuesto en las citadas cláusulas 59 y 62 del pliego de las generales, que debió generar las responsabilidades previstas en las mismas, así como en el artículo 155 del Reglamento General de Contratación.

2.3 Conclusión, normal o anormal, de estos contratos

Los contratos examinados terminaron normalmente, mediante la ejecución de la obra convenida -siquiera con los retrasos que se verán en el punto siguiente-, salvo los relativos a la primera fase de las obras de estructura y cerramientos y de la zona residencial, que fueron resueltos.

2.3.1 Resolución de los contratos celebrados con «Huarte y Compañía, Sociedad Anónima».

En efecto, dichos contratos, adjudicados a «Huarte y Compañía, Sociedad Anónima», en 7 de agosto de 1981, fueron declarados resueltos, de mutuo acuerdo, por Resolución del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982, previo expediente en el que figuran la solicitud del Empresario y los informes del Director de las obras, Asesoría Jurídica del Departamento e Intervención General, faltando en cambio el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, que era necesario dada la naturaleza y cuantía del asunto (artículo 18 de la Ley 51 del Reglamento). Los expresados informes, así como la exposición del también mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros, al que pertenecen las citas literales que se entrecorren a continuación, parten del descubrimiento o acaecimiento durante la ejecución de las obras de circunstancias no previstas al tiempo de elaborarse sus proyectos que hicieron precisa su modificación; como fueron: a) «la comprobación de

la existencia de un subsuelo de composición y naturaleza tan aleatorio, que el estudio geológico realizado en su momento no pudo prever las contingencias que la realidad ha demostrado, sobre todo por la importancia y extensión lineal de la red viaria», en el contrato relativo a las obras de Estructura y Cerramientos de seguridad; y, b) «las diversas modificaciones en la normativa que regula la naturaleza de los elementos constructivos a utilizar en la infraestructura de los servicios», fundamentalmente referidas a instalaciones de electricidad y calefacción, dictadas por el Ministerio de Industria durante el desarrollo y ejecución de las obras, en el contrato referente a la construcción de la Zona Residencial. Por dichos motivos fueron redactados sendos proyectos reformados con presupuestos de contrata adicionales por 311.266.450 y 84.619.883 pesetas, que vinieron a significar incrementos del 132,69 por 100 y del 14,15 por 100 respecto de los correspondientes primitivos, habiéndose iniciado la ejecución de ambos reformados por el adjudicatario de los anteriores, antes de su respectiva aprobación, «habida cuenta del interés social que su puesta en funcionamiento conlleva», si bien aquí (Huarte y Compañía) se negó a continuarlos.

Sobre estas bases, la resolución de ambos contratos se fundamenta en que «la Empresa adjudicataria citada, no haya sido capaz de cumplir los plazos de ejecución del repetido Proyecto principal, por lo que se considera más conveniente para el interés general que la Administración resuelva el contrato (de común acuerdo con el contratista) por aplicación del apartado 7.º del artículo 157 del citado Reglamento». Simultáneamente, la atribución de estos trabajos a la Empresa «Agromán, Sociedad Anónima», ya ejecutora de las restantes Zonas y Fases del Complejo, se basaba en «la feliz terminación de las obras sin menoscabo de su utilidad y buen acabado de las mismas», con objeto de que pudieran entrar en funcionamiento en los plazos establecidos para cumplirse el calendario de admisión de los alumnos que habían de recibir enseñanzas en la Escuela.

Esto, no obstante, observa este Tribunal que en cuanto a la citada resolución del contrato por mutuo acuerdo entre las partes, establecida por el número 7 del artículo 157 del Reglamento, el artículo 166 del mismo texto agrega que la Administración sólo deberá prestar su consentimiento «cuando, sin existir causas para la misma por culpa del contratista, razones de interés público u otras circunstancias de carácter excepcional, hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato», las que no se deducen del detenido análisis que hemos realizado de los contratos.

Sorprende, por tanto, que las decisiones resolutorias no se amparen en las causas previstas en el número 2 del artículo 157, desarrollado en el artículo 161, ambos del Reglamento, toda vez que el incremento que supuso en reformado básico excedió notablemente del 20 por 100 (alcanzó, repetimos el 132,69 por 100), límite a partir del que cualquiera de las partes podía solicitarla, obteniéndose las finalidades perseguidas en una línea más ajustada a las disposiciones de la Ley.

2.3.2 Terminación de los restantes contratos.

Los restantes contratos, celebrados para la construcción del complejo, concluyeron normalmente, mediante la ejecución por el contratista de la obra convenida, siquiera con los retrasos que se indicaban en el epígrafe anterior del presente Informe. En este punto, debe recordarse aquí cómo fueron ampliamente superados en la práctica los plazos establecidos en los contratos iniciales, produciéndose retrasos de dos años y medio a tres años y medio en las distintas Zonas de la Primera Fase, de uno a dos años en las de la Segunda, y de año y medio en las de la Tercera; sin que tampoco se cumpliera el escalonamiento previsto en la terminación de las tres Fases, ya que las obras de las mismas concluyeron, entremezcladas, en el periodo que va del mes de julio de 1985 al de marzo de 1986. Y que, si bien ha de tenerse en cuenta la extraordinaria proliferación de proyectos reformados, y su anómala producción, parece que los mismos habían sido en gran parte realizados antes de su aprobación, teniendo en todo caso un corto plazo de ejecución.

El Organismo contratante, por su parte, en su escrito de 28 de julio de 1986, indica que «la empresa adjudicataria ha cumplido en todo momento con sus obligaciones contractuales, sin que los retrasos producidos hayan sido originados por la misma», aclarando que «tales retrasos han estado motivados por causas achacables a la propia Administración, fundamentalmente por variaciones en los proyectos debidas a cambios de organización policial, modificaciones de los planes de estudios, etc., limitándose la contrata a adecuar el ritmo en la ejecución de los trabajos a tales circunstancias». Mas, con relación a ello entiende este Tribunal que estas motivaciones fueron precisamente las que justificaron la división en fases de la construcción del Complejo, sin que aparezcan recogidas en las Memorias de los proyectos reformados -cuyo contenido quedó expuesto en el epígrafe anterior y comentado en el presente-; y que, en todo caso, dicha explicación pudo originar la falta de imposición de sanciones al contratista por demoras imputables al mismo, pero nunca el que por la Administración no se haya dirigido la realización de las obras con el debido rigor, señalándose correctamente su plazo de ejecución, reajustándolo en caso de modificaciones de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 149 del Reglamento, disponiendo las suspensiones que fueron necesarias, y exigiendo en todo caso al contratista el estricto cumplimiento de los plazos resultantes.

Por último, se debe observar que todos los contratos examinados han experimentado aumentos en su liquidación provisional, por haber resultado mayor cantidad de obra realizada respecto de la proyectada; posibilidad autorizada por el párrafo segundo de la ya citada cláusula 62 del Pliego de las Generales, con la triple condición de que se trate de unidades de obra de las previstas en el proyecto, de que su importe no represente un incremento de gasto superior al 10 por 100 del precio del contrato, y de que no haya habido necesidad de elaborar un reformado con posterioridad a su realización, pues en otro caso habrían de recogerse en él. Sin embargo, en los presentes contratos ha llamado la atención el que los indicados excesos de obra —pura posibilidad—, se presenten en todos ellos y normalmente por cuantías que suponen incrementos que rozan el 10 por 100 del presupuesto primitivo, aumentado en el importe de las provisiones y adicionales posteriores.

3. RESPECTO DE LAS OBRAS FINALES Y COMPLEMENTARIAS

3.1 Obras de abastecimiento de agua y saneamiento

En cuanto a las que hemos denominado «obras finales», las relativas a «Abastecimiento de agua» y «Saneamiento» fueron adjudicadas directamente a la Empresa «Agromán» por importes respectivos de 17.384.616 y 23.813.971 pesetas, al no sobrepasar individualmente su cuantía de la cantidad de 25 millones, establecida por el artículo 37.3 de la Ley de Contratos del Estado como límite de aplicación del indicado sistema excepcional de adjudicación.

Sin embargo, y observándose que sus repetidos expedientes de contratación fueron tramitados en las mismas fechas —más concretamente, así lo fueron las actuaciones relativas a la supervisión de sus proyectos, aprobación de los mismos, replanteo de las obras, consultas a posibles empresas interesadas, fiscalización del gasto y propuesta de adjudicación—, parece lógico el deducir que en los citados contratos se ha producido —con el consiguiente «fraude de Ley»— el fraccionamiento de una obra total, cuya cuantía hubiera excedido del indicado límite establecido para la utilización del sistema de contratación directa. Sin que las razones aducidas por el Organismo contratante en su escrito de 28 de julio de 1986, sobre la conveniencia de coordinar la ejecución de ambas obras, sirvan para justificar este fraccionamiento, ya que, por el contrario, abonan la realización conjunta de sus proyectos.

Por otra parte, y con relación a la concurrencia de ofertas promovida para la adjudicación de estas obras, ha llamado la atención el hecho de que las proposiciones presentadas por «Agromán», que resultó adjudicataria, fueran presentadas con fecha anterior —24 de abril de 1985— a la supervisión y aprobación técnica de los proyectos a los que se refieren —8 de mayo y 27 de junio del mismo año—, y el que en ambos expedientes se solicitaran también ofertas de las Empresas «Ignacio Capa, Sociedad Anónima» y «ODOSA», sin que se indiquen las razones de su elección, las cuales presentaron proposiciones por encima del presupuesto de contrata.

3.2 Obras complementarias de urbanización y equipamiento

Las obras de «Urbanización exterior y equipamiento interior» del Complejo fueron también adjudicadas directamente a la Empresa «Agromán», por un importe de 518.578.380 pesetas, al amparo de lo dispuesto por los apartados 1.º y 5.º del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado; esto es, por inconveniencia de promover concurrencia en la oferta, ya que, según informe del Jefe del Servicio de Arquitectura de 13 de junio de 1986 —que figura en el expediente de contratación—, técnicamente parece aconsejable que las obras objeto del proyecto sean ejecutadas por la propia empresa adjudicataria de las anteriores, sin que se produzcan discontinuidades tanto en las personas como en la ejecución y en las calidades, así como por precisar estas obras de garantías especiales, por afectar a la seguridad del Estado, pues, según el mismo informe, «la propia seguridad de las instalaciones no es compatible con un concurso público, en el que lógicamente se produciría una divulgación de información que afectaría directamente a la seguridad de las personas e instalaciones del centro docente, entendiéndose que éste tiene la suficiente entidad como para poder considerarse objetivo importante de acciones contra su integridad».

Esto no obstante, se entiende que aquella inconveniencia de promover concurrencia en la oferta, además de proceder de las ya comentadas deficiencias en la proyección integral del Complejo, se ve en parte desmentida por el hecho de haberse solicitado también ofertas a otras Empresas —«Dragados y Construcciones, Sociedad Anónima» y «Cubiertas y MZOV, Sociedad Anónima»—. Mientras que respecto de estas razones de seguridad observamos, en general, que este concepto debe interpretarse muy restrictivamente, so pena de extender este sistema excepcional de adjudicación directa a todos los contratos del Estado, habiéndose de referir exclusivamente a la seguridad del mismo, o de sus funciones e instituciones esenciales, y no a la integridad física de la generalidad de su personal o instalaciones; y, en su particular aplicación al contrato al que ahora nos referimos, se advierte que, dada la naturaleza y destino del edificio y sobre todo el carácter accesorio de las obras objeto del mismo —que quedaron detalladas en la primera parte del presente Informe—, no parece que la realización de estas obras afecten a la seguridad del Estado, en el concepto estricto antes aludido, más que cualquiera otra de las contratadas normalmente por él.

4. RESPECTO DE LOS SUMINISTROS DE MOBILIARIO

4.1 Su proyección

Con relación al amueblamiento del Complejo, ha llamado la atención, en primer lugar, el hecho de que el mismo haya sido objeto de distintos proyectos, elaborados por el Arquitecto autor de los referentes a su construcción, por un coste total de 18.173.570 pesetas. Si bien, en el escrito del Organismo contratante de 9 de junio de 1986 se justifica este proceder alegándose que «al tratarse de una edificación singular, se consideró conveniente que los elementos que habían de integrarse en el conjunto del complejo fueran diseñados por el propio Arquitecto del proyecto de obras, ganando así en coherencia y unidad de criterio del mismo».

A juicio de este Tribunal, sin embargo, esta actuación parece desproporcionada, tanto en relación con la finalidad del edificio, como respecto de la naturaleza del mobiliario que se pretende adquirir y que normalmente se refiere a elementos de notable simplicidad. Por lo que hubiera resultado más económico, y más acorde con la normal práctica administrativa, el haber convocado un concurso público para el amueblamiento y decoración del Complejo, previo el señalamiento de sus bases técnicas por el Servicio de Arquitectura del Centro contratante —que asimismo informaría las proposiciones recibidas—, en el que podrían distinguirse por lotes o por partidas los distintos elementos, según sus características de fabricación o de distribución. De esta manera, los proyectos se hubieran ofrecido por los licitadores sin coste adicional prácticamente para la Administración, que hubiera podido elegir el que se adaptase mejor a sus necesidades.

Por el contrario, en el sistema seguido, la Administración ha satisfecho una importante cantidad en concepto de honorarios por redacción de proyectos, a los que, dada la excepcionalidad de estos trabajos, no ha alcanzado el descuento del 20 por 100 dispuesto con carácter general para los realizados por los Arquitectos para la Administración Pública por la Tarifa X de las aprobadas por el Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio. Y sin que, por otra parte, se haya aprovechado la posibilidad establecida por el punto 0.3 de las citadas Tarifas sobre minoración de honorarios por simplicidad, repetición o estandarización de los trabajos, según se verá a continuación al considerar cada uno de los contratos celebrados para el amueblamiento del Centro.

4.2 Suministros de mobiliario de la Primera Fase

Respecto de la preparación del contrato, se advierte en primer lugar la falta del encargo de redacción del proyecto, así como de la supervisión y aprobación técnica del mismo, una vez elaborado; falta de actuaciones que debió impedir la tramitación del correspondiente expediente de contratación. Por otra parte, se observa que los honorarios por redacción del proyecto han sido calculados sobre el presupuesto de contrata del «mobiliario» comprendido en el mismo, 65.606.976 pesetas —excluidas las partidas de «aparatos de iluminación», «cortinas» y «somieres, colchones y almohadas»—, cuando, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 5.2.1 de las repetidas Tarifas, debieron obtenerse en función del presupuesto de ejecución material, que representa el 82 por 100 del de contrata. Y, en fin, no se han producido las minoraciones a las que nos referíamos en el punto anterior, a pesar de que algunos de los elementos se proyectan en gran número —como sucede con las sillas individuales y biplazas (ref. «W-2p»), sillones simples y modulares («A.V.» y «M-60»), armaderos (en sus diferentes dimensiones), armarios («A-9»), mesitas de noche («MN-40, 50 y 75»), muebles de escritorio («M.R.V.-70»), butacas TV («BTV»), mesas de comedor («MAC»-90, 130 y 170), ceniceros («C.P.») y papeleras («P.F.»)—, de los que no se acompañan diseños específicos.

Por lo demás, y en cuanto a la celebración del contrato de suministro, resulta también destacable el hecho de que el mismo fuera adjudicado directamente y sin baja alguna, en 7 de diciembre de 1982, por 89.442.037 pesetas, por razones de urgencia, dado que había de ejecutarse el contrato antes del día 31 de diciembre siguiente. Cuando lo cierto es que no se entregó el mobiliario que constituía su objeto hasta los días 1 de septiembre de 1983 —fecha en la que no consta que estuviera terminada ninguna de las construcciones—, y 10 de diciembre de 1985, en los que se realizaron recepciones, respectivamente, por 41.316.117 y 48.125.920 pesetas.

4.3 Suministro de mobiliario de la Segunda Fase

Respecto de la preparación de este contrato, se advierte igualmente la falta del encargo al Arquitecto para la formación del respectivo proyecto, al tiempo que en el informe de la Oficina de Supervisión se contienen una serie de prescripciones —relativas a la necesidad de dicho encargo y a la conveniencia de minoraciones de los honorarios— que no aparecen cumplimentadas, a pesar de lo certificado en este sentido por el Arquitecto autor del proyecto. Por lo demás, a las consideraciones hechas en el número anterior sobre la repetición de elementos proyectados y de tratarse en varios casos de elementos de serie, debemos añadir el que la mayor parte del mobiliario incluido en este proyecto es igual al comprendido en el de la Primera Fase, y el que en el cálculo de honorarios se tienen en cuenta, junto al presupuesto de ejecución del mobiliario propiamente dicho, el de los «aparatos de iluminación», que habían sido excluidos en el anterior.

En cuanto a la celebración del contrato, fue éste adjudicado, previo concurso, por 158.000.000 de pesetas —con una baja del 12,50 por 100—, en favor de una de las ofertas más elevadas de las presentadas, si bien es cierto que superaba notablemente a las demás en el aspecto técnico, según el baremo aplicado en la adjudicación.

En fin, en cuanto a la ampliación de este suministro, ha llamado la atención no sólo su misma producción —ya que, en el sentido que se comentaba en el epígrafe II.2.2, no parece deberse a «necesidades nuevas» ni a «causas técnicas imprevisibles» en el tiempo de elaborarse el proyecto primitivo— y su significado económico —puesto que representa un 19,10 por 100 respecto del presupuesto primitivo, lo que pone de manifiesto la debilidad de aquel proyecto, máxime al producirse esta ampliación poco tiempo después de la contratación del mismo—, así como el haber merecido observaciones de la Oficina de supervisión análogas a las indicadas en el primer párrafo de este punto —que tampoco fueron cumplimentadas—, sino también el hecho de haberse dejado transcurrir cerca de un año desde la supervisión del proyecto hasta su adjudicación al mismo contratista del primitivo, sin que todavía se haya formalizado el contrato ni realizado los abonos correspondientes —no pareciendo razonable alegar, como hace el Organismo contratante en su escrito de 26 de diciembre de 1986, el cálculo de la necesaria repercusión del IVA en el gasto propuesto, como causa justificadora de este retraso.

III. CONCLUSIONES

A consecuencia de todo lo anterior, y de acuerdo con los razonamientos desarrollados en las «consideraciones», el Tribunal de Cuentas concreta su opinión respecto de los contratos examinados, a los efectos señalados en el artículo 12.2 de su Ley Orgánica, en los puntos siguientes:

1.º En los indicados contratos se han producido numerosas infracciones de la Ley y el Reglamento de Contratos del Estado, así como de distintas disposiciones reguladoras de esta materia.

Más concretamente, se estima que en los contratos relativos a la construcción del Complejo han resultado transgredidos los siguientes:

Artículos 21 de la Ley, y 59 y 60 de su Reglamento, en el sentido de que, mediante la distinción de Zonas y Fases en dicha construcción, se ha fraccionado una obra total en diversos proyectos, que en la práctica fueron ejecutados conjuntamente, sin que haya precedido la correspondiente autorización ministerial debidamente motivada, y artículo 13 de la Ley, por cuanto se ha restringido indebidamente la concurrencia general en la adjudicación directa de las segundas fases de estas obras, así como en las finales y complementarias, mediante la aplicación extensiva de los apartados 1, 2 y 5 del artículo 37 de la repetida Ley.

Artículos 23 de la Ley, y 73 y 76 a) de su Reglamento, a la vista de las limitaciones que se recogen en los informes de la Oficina de Supervisión respecto de los proyectos de las obras de Instalaciones Deportivas, Reformados de la Primera Fase de las obras de Estructura y Cerramiento y de la Zona Residencial, Primero y Segundo Reformados de la Segunda Fase de esta Zona Residencial, Segundo Reformado de las obras de Instalaciones Deportivas, y de la utilización de provisiones en las obras de la Segunda Fase de Estructura y Cerramiento, Zona Residencial y Zona Escolar.

Clausulas 59 y 60 del Pliego de las Generales, de 31 de diciembre de 1970, en cuanto que en ninguno de los expedientes de reforma figura la correspondiente propuesta del Director de las obras, faltando incluso la aprobación técnica por el órgano de contratación del proyecto elaborado en los Reformados a la Primera Fase de las Obras de Estructura y Cerramiento y de la Zona Residencial, y por haberse realizado la generalidad de las obras comprendidas en los reformados antes de la aprobación de sus respectivos proyectos y gastos. Sin que en ningún caso se hayan practicado las investigaciones previstas en los artículos 154 y 155 del Reglamento sobre posibles responsabilidades de los autores y supervisores de los proyectos primitivos por defectos u omisiones que originasen reformados a las mismas o de los Directores y Contratistas por las obras de reforma no autorizadas.

Artículos 45 y siguientes de la Ley y concordantes de su Reglamento, en cuanto que la totalidad de las obras de construcción fueron terminadas con notorios retrasos respecto de los plazos establecidos en los correspondientes contratos, sin que conste la concesión de las oportunas prórrogas ni la imposición de las reglamentarias sanciones en los supuestos en que la demora hubiera sido por culpa del Contratista.

Artículos 18 de la Ley, y 51 del Reglamento en el acuerdo de resolución de los contratos relativos a la Primera Fase de las Obras de Estructura y Cerramiento y de la Zona Residencial, por carecer del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

E igualmente se entiende que en la preparación y celebración del contrato de suministro de mobiliario no homologado de la Primera Fase se han vulnerado similares artículos a los indicados en el párrafo anterior, por haberse tramitado el expediente sin previo encargo formal, supervisión y aprobación técnica de su proyecto, y haberse realizado directamente su adjudicación por razones de urgencia, cuando ésta no existía en absoluto; muy al contrario, había de transcurrir más de un año hasta la terminación de las edificaciones a las que iba destinado el mobiliario.

2.º En cuanto a la eficacia del gasto supuesto por estos contratos, es cierto que se ha logrado el fin perseguido por los mismos, que fue precisamente la construcción y amueblamiento del repetido Complejo. Este no obstante, los importantes retrasos experimentados por las obras con relación a los plazos establecidos en sus respectivos proyectos han empañado considerablemente dicha eficacia, al no poder disponerse de aquel Complejo hasta varios años después de lo inicialmente previsto, permaneciendo ociosos mientras tanto los capitales que se fueron invirtiendo con dicha finalidad.

Y aunque el Organismo contratante en sus alegaciones finales ha destacado los cambios habidos en la concepción de las obras, derivados de las profundas transformaciones operadas en el seno de la Policía durante la ejecución de las mismas, lo cierto es que las Memorias de los proyectos elaborados durante la época que se indica no recogieron tales motivaciones, sino más bien las procedentes de la adaptación de los proyectos primitivos a las realidades físicas del terreno o a la normativa vigente en materia de instalaciones, e incluso a cambios de criterio en cuanto a determinados aspectos de la edificación; sin que tampoco se hayan cumplido los plazos establecidos en estos adicionales.

3.º Respecto de la economicidad del gasto supuesto por la construcción y amueblamiento del Complejo, que ha alcanzado un importe conjunto de adjudicación de 6.446.496.545 pesetas, excluidos los honorarios de facultativos por redacción de proyectos y dirección de obra, de las que 6.109.828.038 pesetas corresponden a obras y 336.668.507 a suministro de mobiliario, entiende este Tribunal, en cuanto a la construcción, que el ya comentado hecho de haberse excluido de la general concurrencia la contratación de las Segundas Fases de la misma, o mejor dicho, el haber limitado aquella concurrencia a tan sólo las dos empresas contratistas de las Primeras Fases, a una de las cuales le serían resueltos sus contratos en cercana fecha, ha debido producir una cierta falta de depuración de los precios de las correspondientes adjudicaciones. Y que, a pesar de lo que indica el Organismo contratante en sus alegaciones, las bajas obtenidas en las distintas zonas de esta Segunda Fase, que fueron del 16,20 por 100, pudieron ser similares a las ofrecidas por «Agromán, Sociedad Anónima», para la Primera Fase de la Zona Escolar, 16,06 por 100, pero contrastan notablemente por las obtenidas en las restantes Zonas de esta Primera Fase, del 32,26 y 35,50 por 100, e incluso con la ofertada también por «Agromán, Sociedad Anónima», en la Zona Deportiva o Tercera Fase, que fue del 46,82 por 100.

Asimismo se entiende que tampoco ha debido contribuir a la economicidad de estas obras la repetida producción de reformados, que han supuesto considerables porcentajes de aumento respecto de los presupuestos primitivos. Pues estos adicionales además de poder enturbiar el normal juego de las licitaciones iniciales, no aseguran plenamente la correspondencia de sus precios con los primitivos, sobre todo cuando incorporan nuevas unidades de obra no previstas en ellos, cuyos precios unitarios exigen la conformidad del contratista.

Más, sin embargo de lo anterior, se entiende también, y en esto coincidimos con lo indicado por el Organismo contratante en sus alegaciones, que el mayor coste supuesto por las circunstancias indicadas en los dos párrafos anteriores no puede ser determinado, ni aún con una razonable aproximación, por no ser posible calcular el precio que se hubiera obtenido en la contratación, con plenitud de concurrencia, de cada una de las Zonas por su importe completo, o de las segundas fases de las mismas, así como en la terminación de los contratos una vez incluidos sus respectivos reformados.

Igualmente, en el amueblamiento del Complejo ha debido incidir notable y negativamente en cuanto a su economicidad la adjudicación directa, y sin baja alguna, realizada en su Primera Fase, motivada además por una urgencia inexistente; mientras que en el concurso celebrado para la contratación de su Segunda Fase, ya se indicó en su momento que primaron en él, los aspectos técnicos respecto de los económicos. Además, el hecho de haberse encargado al Arquitecto autor de las obras de construcción la decoración del complejo, con el coste de sus correspondientes honorarios, no resulta normal en la contratación administrativa, ni, en el caso ahora considerado, adecuado a la finalidad del edificio ni a la naturaleza del mobiliario que se pretendía adquirir, que normalmente se refiere a elementos de notable simplicidad; sin que, por otra parte, se hayan aplicado las que entendemos razonables minoraciones por repetición de elementos, dentro de cada fase o de la segunda respecto de la primera.

4.º A la vista de las conclusiones anteriores, y aun reconociendo la complejidad e importancia de las obras e instalaciones objeto del presente Informe, así como su trascendencia en cuanto a la preparación y perfeccionamiento de los Cuerpos de la Seguridad del Estado, en una especialísima situación histórica, el Tribunal de Cuentas recomienda al Ministerio del Interior la más estricta vigilancia sobre sus órganos de contratación, de manera que sean respetadas en su integridad las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la elaboración de los proyectos de obras y la adjudicación y ejecución de los contratos celebrados, en orden a conseguir una transparencia plena en la actuación administrativa y una mayor eficacia y economicidad en la inversión de los caudales públicos.

Madrid, 17 de diciembre de 1984.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, José María Fernández Pirla.

Construcción de la Escuela Superior de Policía en la Dehesa de la Zurra (Avila)

Contratos celebrados (e incremento sobre el respectivo presupuesto primitivo)	Tramitación (fechas)		Adjudicación		Presupuestos			Plazo de ejecución - Meses	Ejecución (fechas)			
	Supervisión	Adjudicación	Sistema	Contratista	Contrata	Adjudicación	Porcentaje a la baja		Comienzo	Terminación		Recepción total
										Legal	Real	
Estructura y cerramientos seguridad:												
Primera fase.-Proyecto primitivo	11- 6-81	7- 8-81	Conc. sub.	Huarte	234.583.194	158.906.655	32,26	3	13-11-81	13- 2-82	Nov. 82	1- 6-83
Provisión mayor importe obra (14,19 por 100)	9- 6-82	25- 6-82	Directa	Huarte	33.278.265	22.542.697	32,26	-	-	13- 2-82	Nov. 82	1- 6-83
Reformado-adicional (132,69 por 100)	20-10-82	12-11-82	Directa	Huarte	311.266.450	210.851.893	32,26	-	-	13- 2-82	Nov. 82	1- 6-83
(Obras pendientes primitivo)	-	-	-	-	(152.775.835)	(103.490.351)	-	-	-	-	-	-
(Obras pendientes reformado)	-	-	-	-	(29.148.204)	(19.744.993)	-	-	-	-	-	-
Liquidación final (negativa)	-	-	-	-	(18.939.006)	(12.829.283)	-	-	-	-	Nov. 82	-
Terminación primitivo	-	12-11-82	Directa	Agromán	152.775.835	128.270.591	16,04	3	5- 9-83	5-12-83	Oct. 85	25-10-85
Liquidación provisional (8,51 por 100)	-	-	Directa	Agromán	13.005.026	10.919.020	16,04	-	-	-	Mar. 86	-
Terminación reformado	-	12-11-82	Directa	Agromán	29.148.204	24.472.832	16,04	2	16- 1-84	16- 3-84	Oct. 85	-
Liquidación provisional (9,99 por 100)	-	-	Directa	Agromán	2.913.030	2.445.780	16,04	-	-	-	Mar. 86	-
Segunda fase.-Proyecto primitivo	7- 5-82	28- 5-82	Directa	Agromán	265.553.479	222.533.815	16,20	10	29- 9-82	29- 7-83	Oct. 85	25-10-85
Provisión mayor importe obra (13,45 por 100)	14- 7-83	20- 7-83	Directa	Agromán	35.712.037	29.926.687	16,20	-	-	29- 7-83	Oct. 85	25-10-85
Reformado-adicional (19,97 por 100)	20- 9-84	28-12-84	Directa	Agromán	53.023.952	44.434.072	16,20	-	-	29- 7-83	Oct. 85	25-10-85
Liquidación provisional (9,54/11,23 por 100)	-	-	Directa	Agromán	33.818.753	28.340.115	16,20	-	-	-	Mar. 86	-
Zona residencial:												
Primera fase.-Proyecto primitivo	11- 6-81	7- 8-81	Conc. sub.	Huarte	598.202.927	385.840.887	35,50	12	13-11-81	13-11-82	Nov. 82	1- 6-83
Provisión mayor importe obra (14,09 por 100)	9- 6-82	25- 6-82	Directa	Huarte	84.310.554	54.380.307	35,50	-	-	13-11-82	Nov. 82	1- 6-83
Reformado-adicional (14,15 por 100)	20-10-82	12-11-82	Directa	Huarte	84.619.883	54.579.824	35,50	2	-	13- 1-83	Nov. 82	1- 6-83
(Obras pendientes primitivo)	-	-	-	-	(486.058.821)	(313.507.938)	-	-	-	-	-	-
(Obras pendientes reformado)	-	-	-	-	(61.345.243)	(39.567.681)	-	-	-	-	-	-
Liquidación final (negativa)	-	-	-	-	(2.536.623)	(1.637.412)	-	-	-	-	Nov. 82	-
Terminación primitivo	-	12-11-82	Directa	Agromán	486.056.821	408.094.986	16,04	12	28- 7-83	28- 7-84	Oct. 85	25-10-85
Liquidación provisional (9,43 por 100)	-	-	Directa	Agromán	45.820.873	38.471.205	16,04	-	-	-	Mar. 86	-
Terminación reformado	-	12-11-82	Directa	Agromán	61.345.243	51.505.466	16,04	2	16- 1-84	16- 3-84	Oct. 85	25-10-85
Liquidación provisional (9,84 por 100)	-	-	Directa	Agromán	6.037.154	5.068.795	16,04	-	-	-	Mar. 86	-
Segunda fase.-Proyecto primitivo	7- 5-82	28- 5-82	Directa	Agromán	800.083.922	670.470.326	16,20	18	29- 9-82	29- 3-84	Mar. 86	18- 3-86
Provisión mayor importe obra (13,98 por 100)	5- 5-83	5- 7-83	Directa	Agromán	111.855.164	93.734.627	16,20	18	-	29- 3-84	Mar. 86	18- 3-86
Reformado-adicional (18,81 por 100)	16- 4-84	26-12-84	Directa	Agromán	150.485.162	126.106.565	16,20	3	26-12-84	26- 3-85	Mar. 86	18- 3-86
Reformado-adicional (29,39 por 100)	16- 4-85	16-12-85	Directa	Agromán	235.147.973	197.054.001	16,20	-	-	26- 3-85	Mar. 86	18- 3-86
Liquidación provisional (9,90/14,08 por 100)	-	-	Directa	Agromán	128.469.976	107.657.840	16,20	-	-	-	Mar. 86	-
Zona escolar:												
Primera fase.-Proyecto primitivo	11- 6-81	7- 8-81	Conc. sub.	Agromán	457.993.741	384.439.946	16,06	12	13-11-81	13-11-82	Jul. 85	30- 7-85
Provisión mayor importe obra (7,63 por 100)	9- 6-82	25- 6-82	Directa	Agromán	34.925.522	29.316.483	16,06	-	-	13-11-82	Jul. 85	30- 7-85
Reformado-adicional (18,33 por 100)	13- 2-84	31- 7-84	Directa	Agromán	83.936.000	70.455.878	16,06	8	31- 7-84	31- 3-85	Jul. 85	30- 7-85
Liquidación provisional (9,84/11,51 por 100)	-	-	Directa	Agromán	56.776.575	47.658.257	16,06	-	-	-	Sep. 85	30- 7-85
Segunda fase.-Proyecto primitivo	7- 5-82	28- 5-82	Directa	Agromán	935.833.290	784.228.297	16,20	18	29- 9-82	29- 3-84	Jul. 85	30- 7-85
Provisión mayor importe obra (13,98 por 100)	5- 5-83	8- 6-83	Directa	Agromán	130.848.868	109.651.351	16,20	-	-	29- 3-84	Jul. 85	30- 7-85
Reformado-adicional (19,92 por 100)	17- 9-84	28-12-84	Directa	Agromán	186.387.417	165.192.656	16,20	-	-	29- 3-84	Jul. 85	30- 7-85
Liquidación provisional (9,95/11,69 por 100)	-	-	Directa	Agromán	124.720.050	104.515.402	16,20	-	-	-	Sep. 85	-

Contratos celebrados (e incremento sobre el respectivo presupuesto primitivo)	Tramitación (fechas)		Adjudicación		Presupuestos			Plazo de ejecución - Meses	Ejecución (fechas)			
	Supervisión	Adjudicación	Sistema	Contratista	Contrata	Adjudicación	Porcen- taje a la baja		Comienzo	Terminación		Recepcion total
										Legal	Real	
Zona deportiva y servicios:												
Proyecto primitivo	21-10-82	2-12-82	Conc. sub.	Agromán	1.365.620.174	726.236.809	46,82	18	4- 3-83	4- 9-84	Mar. 86	18- 3-86
Provisión mayor importe obra (13,48 por 100)	14- 9-83	16- 8-83	Directa	Agromán	184.025.801	97.864.921	46,82	-	-	4- 9-84	Mar. 86	18- 3-86
Primer reformado-adicional (19,99 por 100)	20- 9-84	28-12-84	Directa	Agromán	273.025.286	145.194.847	46,82	-	-	4- 9-84	Mar. 86	18- 3-86
Segundo reformado-adicional (26,55 por 100)	16- 4-85	16-12-85	Directa	Agromán	362.514.962	192.785.456	46,82	-	-	4- 9-84	Mar. 86	18- 3-86
Liquidación provisional (9,95/14,03 por 100)	-	-	Directa	Agromán	217.524.332	115.679.440	46,82	-	-	-	Mar. 86	18- 3-86
Obras finales y complementarias:												
Saneamiento	8- 5-85	17- 7-85	Directa	Agromán	24.176.620	23.813.971	1,50	3,5	17- 7-85	2-11-85	Oct. 85	25-10-85
Abastecimiento de agua	8- 5-85	1- 8-85	Directa	Agromán	17.649.356	17.384.616	1,50	3,5	1- 8-85	15-11-85	Nov. 85	22-11-85
Urbanización exterior y equipamiento interno	28- 4-86	31- 7-86	Directa	Agromán	618.091.036	518.578.380	16,00	2	16- 8-86	16-10-86	Nov. 86	24-11-86
Amueblamiento:												
Mobiliario no homologado (primera fase)	-	7-12-82	Directa	Lagasan	89.442.037	89.442.037	0,00	31-12-82	16-12-82	31-12-82	Dic. 85	10-12-85
Mobiliario no homologado (segunda fase)	13- 8-84	28- 6-85	Conc. sub.	Marí. Medina.	180.575.082	158.000.000	12,50	3	13- 8-85	31-11-85	Dic. 85	19-12-85
Ampliación (en tramitación)	21-10-86	11-86	Directa	Marí. Medina.	34.500.916	30.185.645	12,50	-	-	31-11-85	-	-
Mobiliario homologado (segunda fase)	23- 5-85	31- 5-85	Directa	S. Alver	59.040.825	59.040.825	0,00	-	-	-	Dic. 85	30-12-85



Ministerio del Interior

DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA

División de Gestión Económica



12.500.000

En relación con el borrador provisional del informe que se eleva por ese Alto Tribunal, resultante de la fiscalización de los contratos administrativos de obras y servicios celebrados por la Administración para la construcción y amueblamiento de la nueva Escuela Superior de Policía en la fuerza "Batalla de la Baza" de Avila, remitido con su escrito de 23 de Marzo último, a efectos de formular alegaciones sobre cuanto en el mismo se expone, y visto los antecedentes obrantes en esta División de Gestión Económica, dependiente de la Subdirección General de Gestión, creados antes unidos por R.D. 59/87, de 16 de enero, de acuerdo con la reestructuración llevada a cabo en la Dirección General de la Policía en R.D. 2206/86 de 26 de octubre, se participa lo siguiente:

1.º- En muchas secciones anteriores sobre el particular, se expone con detalle las razones que motivaron la descomposición del primitivo proyecto unitario en diferentes zonas y fases. La adjudicación de las obras de cada una de ellas a una determinada Empresa. La realización de posteriores reformas de las primitivas proyectos y, en fin, cuantos otros vicisitudes han concurrido a la ejecución de las mismas.

Hechos ciertos del carácter singular del proyecto que nos ocupa y de los resultados satisfactorios obtenidos por la conclusión de las obras que componen, globalmente consideradas, ejecutadas en un plazo total razonable, si se tiene en cuenta el elevado importe de las mismas y la peculiaridad de los trabajos que han implicado, puede decirse que las medidas adoptadas con carácter preventivo y a las que hace referencia su informe, han concurrido a la consecución de los fines que se pretendían.

3.º- En cuanto a las deficiencias de orden procedimental en la realización de los diferentes expedientes de contratación suscitadas, cabe señalar que aquellas fueron sometidas a los respectivos informes de carácter jurídico y fiscal y que se tuvieron en cuenta, igualmente, las observaciones hechas por los órganos informantes en cada caso.

No obstante lo expuesto de personal, en su caso, fundamentalmente de funcionarios cualificados para realizar las tareas de orden administrativo y técnico que exige la realización del proyecto, así como la necesidad de simultanear estas funciones con las derivadas de la gestión económico-administrativa en general y de las atenciones de la infraestructura inmobiliaria a nivel nacional, de la Dirección General de la Policía, seon positivamente, causas de iguales deficiencias, difícilmente evitables.

Madrid, 10 de abril de 1987

EL JEFE DE LA DIVISION

Fdo: José Antonio Ferrero González