

III. Otras disposiciones

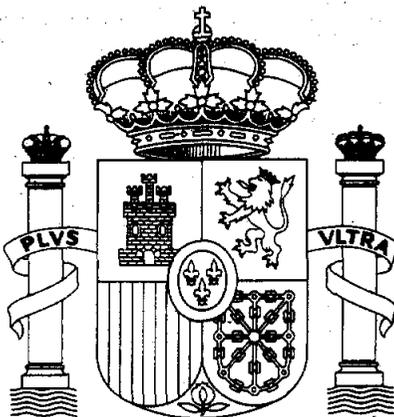
CORTES GENERALES

25869 *COMUNICACION de 25 de junio de 1990, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del dictamen relativo a la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1985 y sus acuerdos anexos (anexos de fiscalizaciones especiales).*

FISCALIZACIONES ESPECIALES QUE SE INTEGRAN EN EL INFORME ANUAL DE 1985

RELACIÓN DE LOS INFORMES

- Informe resultado de la fiscalización relativa a los contratos celebrados para la realización de distintas campañas publicitarias durante el ejercicio de 1985 por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Informe resultado de la fiscalización relativa al contrato celebrado para la realización de las plantas cuarta y novena de la nueva sede de la Dirección General de la Función Pública en María de Molina, 50, de Madrid.
- Resultado de la fiscalización selectiva «in situ» realizada por el Tribunal de Cuentas a la Sociedad estatal «Remolques Marítimos, Sociedad Anónima», en base a las cuentas rendidas en los ejercicios de 1980 a 1985, ambos inclusive.
- Informe resultado de la fiscalización relativa a los contratos celebrados para la rehabilitación del edificio del antiguo Hospital Provincial de Madrid y su adecuación en Centro Cultural (hoy Centro de Arte) «Reina Sofía».
- Informe resultado de la fiscalización al Centro Especial «Ramón y Cajal», de Madrid. Ejercicios 1984, 1985 y 1986.



INFORME RESULTADO DE LA FISCALIZACION RELATIVA A LOS CONTRATOS CELEBRADOS PARA LA REALIZACION DE DISTINTAS CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DURANTE EL EJERCICIO DE 1985, POR EL SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por los artículos 2.a) y 21.3.b) 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 disposición, con relación a los contratos celebrados para la REALIZACION DE DISTINTAS CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DURANTE EL EJERCICIO DE 1985 por el hoy extinguido Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, por un importe total de 977.264.794 ptas —contratos que se detallan en la relación anexa al presente informe, y por cuyo número de orden serán citados, abreviadamente, a lo largo del mismo—.

Examinada la documentación contenida en los extractos de los expedientes de que se derivan dichos contratos, así como los documentos y aclaraciones remitidos durante la tramitación del correspondiente expediente de fiscalización, consideradas las alegaciones formuladas por los interesados y oídos el Ministerio Fiscal y el Servicio Jurídico del Estado en este Tribunal,

Vistas las disposiciones reguladoras de esta materia, contenidas en la Ley de Contratos del Estado y sus disposiciones complementarias, así como las normas procesales de la Ley de Funcionamiento del Tribunal,

HA ACORDADO, en su sesión del día 20 de julio de 1989, la formulación del presente

INFORME A LAS CORTES GENERALES

y su integración en su Informe Anual por el ejercicio 1985, acompañado de una copia íntegra de las indicadas alegaciones de los interesados.

I.- ANTECEDENTES

1.- Aspectos generales de estos contratos

Las distintas campañas publicitarias que constituyen el objeto de los contratos examinados fueron normalmente dispuestas por el Secretario General de Hacienda, y los respectivos expedientes para su contratación se tramitaron por el Servicio de Publicaciones, en uso de las facultades que tenía concedidas en materia de publicidad y demás medios de difusión del Departamento. En dichos expedientes de contratación figuran, además de la orden de su iniciación, los correspondientes Pliegos particulares de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas de cada contrato, informes favorables de la Asesoría Jurídica del Departamento, certificado de existencia de crédito en el concepto presupuestario al que se imputa el gasto, informe crítico del mismo por la Intervención General en sus funciones de fiscalización previa y aprobación del gasto y adjudicación de la campaña por el Director del Servicio de Publicaciones —con previa autorización ministerial en los casos en los que resultaba preceptiva por razón de su cuantía económica—, así como el documento notarial o administrativo por el que se formalizó el respectivo contrato y el resguardo acreditativo de la constitución de la fianza definitiva.

Por lo demás, y en cuanto a la finalidad y contenido de estos contratos, en general, los correspondientes Pliegos exponen el objeto de las distintas campañas, su ámbito y duración, y regulan con mayor vaguedad los medios publicitarios a utilizar, generalmente los de "Prensa", "Radio", "Televisión" y más raramente "Exterior-Vallas" —estableciéndose

en algún caso concreto que las Agencias podrían proponer otros medios que creyeran más idóneos, para la mayor efectividad de la campaña—, así como la ejecución del contrato; disponiéndose que por el Servicio de Publicaciones se facilitaría a las Agencias la documentación necesaria para la redacción de los textos, y que a éstas les correspondería, según los casos, la realización de las cuñas radiofónicas y los spots publicitarios precisos y su programación en los medios de Radio y Televisión, la creación de los originales necesarios para su inserción en el medio Prensa, la creación y confección de los carteles así como su distribución en el medio Exterior-Vallas, y la creación, confección y distribución de cuantas piezas fueran necesarias para otros sistemas publicitarios que se propusieran en su caso. Pero dejando al criterio de las Agencias, en sus ofertas, no sólo el contenido de los anuncios, sino también su formato o duración, número y calendario de inserciones o de emisiones, e incluso la elección de los medios concretos a utilizar en los casos de Prensa y Radio.

2.- Particularidades de cada uno de ellos

Por otra parte, como particularidades propias de cada uno de estos contratos respecto de las finalidades perseguidas por las distintas campañas que constituyen su objeto, así como su ámbito, duración y medios publicitarios a utilizar, y en cuanto al sistema de contratación empleado, forma en la que se promovió la concurrencia de ofertas y selección del adjudicatario, merecen destacarse las siguientes:

2.1.- Campaña publicitaria "Calendario del Contribuyente, 1985" (Contrato núm. 1)

Fue ordenada su realización por el propio Director del Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda en 31 de octubre de 1984, continuando un sistema de difusión de las obligaciones Tributarias ya iniciado con gran eficacia en años anteriores, con objeto de dar información durante todos los meses del año 1985 de las obligaciones fiscales que, dentro de cada mes, afectarán a los contribuyentes por los distintos conceptos tributarios. Y, a estos efectos, se ordenó la iniciación del correspondiente expediente para su contratación por el sistema de concurso público, con un presupuesto global de 49.600.000 ptas., consistiendo la campaña en la publicación mensual, durante los meses de enero a diciembre de 1985 de un anuncio con los plazos tributarios que afectan a cada uno de ellos, en los periódicos diarios de las ciudades de Alicante, Badajoz, Barcelona, Burgos, La Coruña, Gerona, Granada, León, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Las Palmas, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Salamanca, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia, Valladolid, Zaragoza, Gijón y Vigo.

Formados los correspondientes Pliegos particulares de Cláusulas administrativas y de Prescripciones Técnicas en 5 de noviembre siguiente, y publicado el anuncio de la licitación en el "Boletín Oficial del Estado" del día 15 siguiente, el acto público de apertura de proposiciones tuvo lugar el 17 de diciembre del mismo año, presentándose las siguientes ofertas:

Reblisa, s.a. de Publicidad.....	45.040.491 ptas.
Clarín, Publicidad e Iniciativas, S.A.	46.232.161 "
Publicidad 96, S.A.	49.281.588 "
Perfil Publicidad, S.A.	49.565.692 "
Arpa Asociados, S.A.	49.570.371 "
Sanz, Romero & Asociados, S.A.	49.570.397 "
Arge, S.A.	49.573.998 "
Diseño y Mercado, S.A.	49.592.266 "
Ara Publicidad, S.A.	49.595.486 "
Galera, Publicidad y Marketing, S.A.	49.600.000 "

Y, previo informe de la Mesa de Contratación, el Director del Servicio adjudicó definitivamente el contrato, en 2 de enero de 1985, a la referida empresa "Arpa Asociados, S.A." en la cantidad de su oferta, por considerarla como más ventajosa, en su conjunto, para los intereses del Servicio.

2.2.- Campañas publicitarias sobre "Administraciones de Hacienda" (Contratos núms. 2 Y 3)

2.2.1.- En 7 de diciembre de 1984, el Secretario General de Hacienda ordenó la realización de una campaña para la difusión y publicidad de las Administraciones de Hacienda entonces en funcionamiento. Campaña que habría de consistir en la colocación de carteles en los portales de inmuebles y en la introducción de tarjetas en los buzones de correos de los domicilios, indicando la Administración de Hacienda que correspondía a los residentes y el número de Código que debían hacer constar en sus declaraciones tributarias y, simultáneamente, en la ejecución de una campaña de Prensa en las provincias en las que existieran dichas Oficinas, para concienciar al colectivo contribuyente sobre la conveniencia, y aún necesidad, de la utilización de las mismas.

En consecuencia, el Director del Servicio de Publicaciones del Ministerio, en 10 de diciembre siguiente, inició el expediente para su contratación directa, por su reconocida urgencia surgida de necesidades apremiantes que demandan una pronta ejecución --al amparo de lo dispuesto por el artículo 9 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, modificado por el Real Decreto 2917/1983, de 19 de octubre--, consistiendo el objeto del contrato en la creación de dos carteles, tamaños 31x41 y tarjeta postal respectivamente, ambos con 34 emiendas --cuya edición y distribución había de hacerse por la Oficialía Mayor del Ministerio-- y en la realización de una campaña de prensa durante los días 9 al 25 de enero de 1985 en las provincias en las que existían Administraciones de Hacienda en funcionamiento, siendo su importe global de 70.600.000 ptas.

Y, elaborado el correspondiente Pliego de Cláusulas particulares, administrativas y técnicas, en la misma fecha, y solicitadas ofertas a distintas empresas, se recibieron las de "Arge, S.A." por 70.586.824 ptas., "Arpa Asociados, S.A." por 71.061.824 ptas. y "Publicidad 96, S.A." por 71.446.824 ptas., adjudicándose el contrato a la primera de ellas y por la cantidad ofertada, en 2 de enero de 1985.

2.2.2.- En 20 de enero de 1985, finalizando la ejecución del contrato anterior, y ante la próxima entrada en funcionamiento de nuevas Administraciones, el Secretario General de Hacienda ordenó la realización de una campaña similar, con el fin de que los contribuyentes tuvieran conocimiento de la oficina que les correspondía a efectos tributarios. Y, en su cumplimiento, en 25 de enero siguiente, el Director del Servicio de Publicaciones inició el expediente para su contratación por el sistema de concurso público, por un presupuesto máximo global de 98.000.000 ptas. y con unas características semejantes a las del contrato anterior --aunque ahora adaptadas a las provincias en las que se encontraban establecidas las nuevas Administraciones de Hacienda--, siendo su plazo de ejecución desde finales de febrero al 31 de mayo de 1985, prorrogable hasta el 31 de diciembre según las incidencias que pudieran surgir en la puesta en funcionamiento de las referidas oficinas.

Formados los correspondientes Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas en 28 de enero de 1985, y convocado el concurso en el "Boletín Oficial del Estado" de 9 de febrero siguiente, el acto de apertura de proposiciones tuvo lugar el día 12 de marzo, resultando las siguientes ofertas globales --aunque con diferencias entre las parciales por cada una de las distintas prestaciones--:

Tapsa.....	98.000.000 ptas.
Cid, S.A. Publicidad.....	97.955.265 "
Galera, Publicidad y Marketing, S.A.	97.919.681 "
Arge, S.A.	97.899.870 "
Arpa Asociados, S.A.	97.552.322 "
Publicidad G.R., S.A.	97.476.405 "
Sanz, Romero y Asociados, S.A.	97.440.878 "
Reblina, S.A. Publicidad	97.389.070 "

A la vista de las mismas, y previo informe de la Mesa de Contratación, en 5 de marzo de 1985 el Director del Servicio de Publicaciones declaró desierta la parte correspondiente al medio Televisión --dado que los proyectos presentados no alcanzaban el grado exigible a su cuantía económica-- y adjudicó el concurso por los medios Prensa y Exterior-Vallas a la empresa "Arge, S.A." en la cantidad de 46.508.870 ptas. --sin que se justifique técnicamente la adjudicación por el primero de dichos medios, en los que su oferta no era notoriamente la más económica, y menos aún la del segundo, cuya utilización no estaba prevista en las bases técnicas de la campaña--.

2.3.- Campaña publicitaria sobre "Nuevos Tipos Impositivos en el Impuesto sobre el Lujo" (Contrato núm. 4)

Tuvo por objeto esta campaña, informar a los contribuyentes sobre los nuevos tipos de gravamen en el Impuesto sobre el Lujo, establecidos por la Ley 50/1964, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1965, los cuales habían de entrar en vigor a partir del día 12 de enero de dicho año, disponiéndose su urgente realización por el Director General de Tributos en 28 de diciembre de 1984.

En su consecuencia, el Director del Servicio de Publicaciones dispuso en 2 de enero siguiente la iniciación del correspondiente expediente para la contratación directa de dicha campaña, que había de realizarse por el medio Prensa en el plazo más breve posible, debiendo estar terminada el día 31 de enero de 1985, con un presupuesto de 9.800.000 ptas. Y, solicitada oferta a la empresa "Galera de Publicidad y Marketing, S.A.", le fue adjudicado el contrato en 11 de enero siguiente por un importe de 9.677.725 ptas.

2.4.- Campaña publicitaria sobre el "Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria" (Contratos núms. 5 al 9)

Dispuesta la realización de esta campaña en 3 de enero de 1985, tuvo por finalidad la difusión entre los contribuyentes del uso de los juegos de etiquetas, previstas en el nuevo procedimiento de gestión tributaria, que habían de ser adheridas a los documentos de ingreso que se presentasen a partir del primer trimestre de 1985. Dicha campaña comprendía tres fases:

- La primera, a realizar del 20 de enero al 2 de marzo de 1985, explicando las actuaciones a realizar por los contribuyentes en los supuestos de que las etiquetas fuesen erróneas o de que no se hubieran recibido.
- La segunda, a realizar desde el 4 de marzo al 3 de abril, para los contribuyentes que no hubieran solicitado etiquetas antes del día 10 de marzo o no las hubieran recibido antes del 20 del mismo mes.
- Y la tercera, a realizar a partir del 3 de abril hasta el 25 del mismo mes, para los contribuyentes que todavía no dispusieran de las repetidas etiquetas.

2.4.1.- Contratación de la Primera Fase.- En 4 de enero de 1985 el Director del Servicio de Publicaciones del Ministerio ordenó la iniciación del expediente para la contratación de la Primera Fase de dicha campaña, con un ámbito nacional a excepción de las provincias que integran la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra, utilizando los medios de Televisión, Prensa y Exterior-Vallas --si bien el Pliego de cláusulas particulares señalaba que dichos medios publicitarios eran meramente orientativos, pudiendo recomendar las Agencias los que creyeran más idóneos para la difusión de la campaña--, por un presupuesto máximo global de 145.000.000 ptas. y con un plazo de ejecución desde el día 20 de enero al 2 de marzo de 1985, para ser adjudicado directamente el contrato, por razones de urgencia, al amparo de lo establecido por el art. 9 del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril.

Y solicitadas ofertas de las empresas "Arpa Asociados, S.A.", "Sanz, Romero & Asociados, S.A." --que las enviaron parciales, respectivamente para los medios de Televisión y Exterior, la primera, y Prensa y Radio, la segunda-- y "Dardo, S.A." --cuya oferta no ha sido enviada a este Tribunal--, en 16 de enero de 1985 el Director del Servicio acordó las siguientes adjudicaciones:

"Arpa Asociados, S.A."		
Televisión.....	64.319.626	
Exterior-Vallas.....	15.900.000	80.219.626 ptas.
"Sanz, Romero & Asociados, S.A."		
Prensa.....	54.142.908	
Radio.....	10.456.922	64.599.830 "
TOTAL.....		144.819.456 "

Por lo demás, durante la ejecución de la campaña, más concretamente el 27 de enero del mismo año --a los 11 días de la anterior adjudicación--, el Secretario General de Hacienda ordenó su intensificación en el medio Prensa. Por lo que el Director del Servicio de Publicaciones dispuso en 29 de enero siguiente la ampliación del contrato celebrado con "Sanz Romero & Asociados, S.A.", aceptando su oferta por 28.832.180 ptas., que representa un incremento del 44,63% respecto del contrato primitivo.

2.4.2.- Contratación de la Segunda y Tercera Fases.- En 22 de enero del mismo año, el Director del Servicio ordenó la iniciación del expediente de contratación, por el sistema de concurso público, de la Segunda y Tercera Fases de la campaña, con el mismo ámbito que la anterior y por los medios de Televisión, Prensa y Radio --pudiendo también las Agencias proponer otros medios para su mayor efectividad--, por un presupuesto máximo global de 115.000.000 ptas. y con un plazo de ejecución entre los días 4 de marzo al 25 de abril del año en curso.

Convocada la licitación en el "Boletín Oficial del Estado" de 9 de febrero de 1985, el acto público de apertura de Pliegos tuvo lugar el 1 de marzo siguiente con la concurrencia de las empresas que se citan a continuación, que presentaron las siguientes ofertas globales --aunque con notorias diferencias entre las parciales correspondientes a los distintos medios publicitarios--:

Sanz, Romero & Asociados, S.A.	114.169.665 ptas.
Arpa Asociados, S.A.	114.757.342 "
Cid, S.A. Publicidad.....	114.769.276 "
Galera, Publicidad y Marketing, S.A.	114.892.456 "
Arge, S.A.	114.968.837 "

adjudicándose definitivamente el contrato, en 1 de marzo de 1985 --el mismo día de la apertura de proposiciones--, a la empresa "Cid, S.A. Publicidad" por la indicada cantidad de 114.769.276 ptas. --que económicamente supera a las ofertas presentadas por los adjudicatarios de la Primera Fase de la campaña--.

Por último, también este contrato experimentó una ampliación, por acuerdo del Secretario General de Hacienda de 21 de marzo de 1985 --a los 20 días de su adjudicación-- a consecuencia de la publicación, el día 18, del Real Decreto 336/1985, de 15 de marzo, por el que se dictan normas de gestión tributaria, recaudatoria y contable, y con la finalidad de intensificar la campaña en curso en el medio Prensa y de dar mayor difusión a los plazos establecidos en dicha disposición. Por lo que el Director del Servicio de Publicaciones aprobó dicha ampliación, en 25 de marzo siguiente, por un importe de 22.800.000 ptas., que suponen un incremento del 19,87% del contrato primitivo.

2.5.- Campaña publicitaria sobre algunos aspectos del Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria (Contrato núm. 10)

Esta campaña tuvo por objeto dar mayor difusión a algunos aspectos del nuevo procedimiento de gestión tributaria, concretamente las devoluciones por medio de transferencia bancaria y la obligatoriedad de consignar en toda declaración y documento de ingreso el número de Código de la Delegación o Administración de Hacienda, para hacer llegar al contribuyente la comodidad de aquel sistema de transferencia y la evitación de molestias e incomodidades consignando este número de Código, habiéndose ordenado su realización en 30 de mayo de 1985.

El expediente para su contratación directa, por razones de urgencia con un presupuesto máximo de 25.000.000 ptas., fue iniciado en 4 de junio siguiente, estableciéndose en él la utilización del solo medio de Prensa, mediante la utilización de los periódicos de Madrid, Barcelona, Valencia y aquellas otras ciudades cuyos soportes tengan difusión nacional, debiendo estar terminada la campaña para el día 30 de junio de 1985.

En dicho expediente se obtuvieron ofertas de las empresas "Creativos de Publicidad, S.A." y "Arge, S.A." --que extrañamente llevan fecha del día anterior al de su iniciación--, por cuantías respectivas de 25.266.274 y de 19.626.600 ptas., y de "Publinova, S.A.", fechada en 10 de junio de 1985, que fué seleccionada como adjudicataria en el día siguiente, por su importe de 24.999.910 ptas.

2.6.- Campaña publicitaria sobre los Nuevos Plazos para la Presentación de Declaraciones por diversos conceptos tributarios (Contrato núm. 11)

Dispuesta su realización en 27 de junio de 1985, tuvo por objeto recordar a los contribuyentes el vencimiento de los nuevos plazos de presentación de declaraciones tributarias establecidos por el Real Decreto 336/1985, de 15 de marzo, y más concretamente los correspondientes a retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta y de los Impuestos de Tráfico de Empresas y Lujo por el segundo semestre --20 de julio-- y los del pago fraccionado del Impuesto sobre la Renta --5 de agosto--, para lo cual debía realizarse necesariamente entre los días 8 de julio y 2 de agosto del año en curso.

En consecuencia, en 28 de junio de 1985 se inició el expediente para contratar la ejecución de la campaña por el solo medio de Prensa, mediante el sistema de adjudicación directa por razones de urgencia, y con un presupuesto máximo de 18.000.000 ptas. Y, recibidas ofertas de "Sanz, Romero & Asociados, S.A.", por 17.439.967 ptas., "Creativos de Publicidad, S.A.", por 17.980.930 ptas. y "Publinova, S.A.", por 17.955.300

ptas., en 5 de julio siguiente se adjudicó el contrato a la primera de ellas.

2.7.- Campaña publicitaria para potenciar la recaudación del segundo semestre de 1985 (Contrato núm. 12)

Dispuesta por el Secretario General de Hacienda en 15 de julio de 1985, tuvo por objeto esta campaña potenciar la recaudación del segundo semestre de 1985, recordando a los contribuyentes acogidos a los regímenes de estimación directa y objetiva singular la obligatoriedad del pago fraccionado, a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondiente al segundo trimestre y primer semestre del ejercicio, cuyo ingreso había de realizarse antes del día 5 de agosto del mismo año, para potenciar la recaudación del segundo semestre.

El correspondiente expediente para la contratación de esta campaña, que había de realizarse por el medio Prensa, iniciándose en el plazo más breve posible y debiendo estar terminada el día 4 de agosto de 1985 --si bien las ofertas recibidas se refieren a dos fases: del 12 al 20 de julio, la primera, y del 25 de julio al 1 de agosto, la segunda--, se ordena por el Director del Servicio de Publicaciones en 15 de julio, disponiéndose su contratación directa, por razones de urgencia, con un presupuesto de 21.500.000 ptas.

Y, recibidas las ofertas de las empresas "Sanz Romero & Asociados, S.A.", "Marín y Asociados, S.A." y "Dardo, S.A. de Publicidad", todas ellas por igual importe de 21.455.420 ptas., se adjudicó el contrato en 22 de julio de 1985 a la última de ellas por la indicada cantidad.

2.8.- Campaña publicitaria sobre los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas (Contratos núms. 15 al 17)

La referida campaña fue dispuesta en 11 de marzo de 1985 por el Secretario General de Hacienda, ante la proximidad de la apertura del plazo de presentación de declaraciones por estos impuestos y para estimular la conciencia fiscal de los ciudadanos y fomentar su espíritu responsable y solidario en materia tributaria por dichos impuestos.

Y, en ejecución de lo anterior, el Director del Servicio de Publicaciones del Ministerio ordenó en 18 de marzo siguiente la iniciación del expediente para la contratación, por el sistema de concurso público, de la realización de la campaña por los medios de Televisión, Radio y Exterior, Vallas, carteles y cabinas telefónicas --cuya contratación había de realizarse independientemente con el concesionario de éstas-- y por cualquier otro medio que recomendasen las Agencias para su mayor efectividad, dividiéndose en dos fases: la primera, desde la última decena de abril hasta el 30 de junio, y la segunda, relativa al pago del 2º plazo en caso de fraccionamiento, entre los días 24 de Octubre al 4 de noviembre. Todo ello con un presupuesto máximo global de 265.000.000 ptas. --excluido el coste de la publicidad en cabinas telefónicas--.

Convocada la licitación en el "Boletín Oficial del Estado" de 30 de marzo de 1985, el acto público de apertura de proposiciones tuvo lugar el 17 de abril siguiente, presentándose las siguientes ofertas globales --aunque con notables diferencias entre las parciales correspondientes a los distintos medios publicitarios--:

Creativos de Publicidad, S.A.	259.854.994 ptas.
Galera, Publicidad y Marketing, S.A.	264.280.749 "
Sanz Romero & Asociados, S.A.	264.671.448 "
Arge, S.A.	264.941.671 "
Arpa Asociados, S.A.	264.979.872 "
Cid, S.A. Publicidad.....	264.993.681 "

A la vista de las cuales, y previo informe de la Mesa de Contratación, el Director del Servicio de Publicaciones en 19 de abril de 1985, declarando desierta la parte correspondiente al medio Exterior-Vallas, dado que la calidad de los proyectos presentados no se ajustaba al importe de las ofertas, adjudicó definitivamente el concurso a las empresas "Arpa Asociados, S.A.", en los medios de Televisión, Radio y Artes Gráficas por 174.665.560 ptas., y "Arge, S.A.", en los medios Prensa y Revistas por 66.224.570 ptas., sin que se justifiquen técnicamente estas adjudicaciones que no recayeran sobre las ofertas más económicas.

Por lo demás, también estos contratos experimentaron una ampliación, por acuerdo del Secretario General de Hacienda de 23 de mayo de 1985, para conseguir una mayor difusión entre los contribuyentes y facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones tributarias-- aprobándose en el día siguiente por el Director del Servicio por importes respectivos de 34.713.815 y 13.150.000 ptas., que vienen a significar incrementos del 19,87 y 19,86% respecto de los contratos primitivos.

2.9.- Campaña publicitaria "Nuevas Medidas contra el Fraude Fiscal" (Contratos núms. 18 al 20)

Tuvo como finalidad fundamental la de informar a los contribuyentes sobre las nuevas medidas contra el fraude fiscal y las sanciones tributarias establecidas por la Ley 10/1985, de 26 de abril, además de servir de apoyo a la campaña, entonces en ejecución, relativa a los impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, habiéndose dispuesto por el Secretario General de Hacienda en 7 de junio de 1985.

El 10 de junio siguiente, el Director del Servicio de Publicaciones ordenó su realización durante los días 15 al 20 del corriente mes de junio, utilizando los medios de Prensa, en los periódicos diarios de Madrid y Barcelona y de aquellas otras ciudades cuyos soportes tuvieran difusión nacional, y de Televisión, produciéndose dos "spots" cuya programación se efectuaría en los espacios que ya se tenían contratados para la campaña de Renta, sustituyendo a los de ésta, con un presupuesto máximo global de 49.800.000 ptas. y para contratar directamente por razones de urgencia.

Y, solicitadas ofertas a las empresas "Arpa, Asociados, S.A.", "Arge, S.A." y "Publinova, S.A." --que las formularon parciales-- y "Creativos de Publicidad, S.A." --que no se ha enviado a este Tribunal--, el Director del Servicio en 15 de junio de 1985 acordó las siguientes adjudicaciones:

"Publinova, S.A."	
Prensa (original a doble página, titulado "Declarar es cuestión de conciencia)..	24.023.320
"Arpa Asociados, S.A."	
Prensa (original página entera, titulado "Estas leyes le protegen de los defraudadores").....	17.866.025
"Arge, S.A."	
Televisión (Producción dos spots publicitarios).....	7.900.000

2.10.- Campaña publicitaria sobre Divulgación del Nuevo Servicio Telefónico (Contrato núm. 21)

Tuvo por objeto esta campaña el llevar al conocimiento de los contribuyentes, coincidiendo con los nuevos plazos establecidos para el ingreso correspondiente al primer trimestre de 1985 por los distintos conceptos tributarios, de un nuevo servicio telefónico destinado a acla-

rar con agilidad y comodidad todas las dudas que se les pudieran plantear, ordenándose por el Secretario General de Hacienda en 21 de marzo de 1985.

En 25 de marzo siguiente, el Director del Servicio de Publicaciones dispuso la contratación de dicha campaña por el sistema de contratación directa, por razones de urgencia, y con un presupuesto máximo de 20.000.000 ptas.; habiéndose de realizar por el solo medio Televisión y debiéndose comenzar lo antes posible para terminar a finales del siguiente mes de abril.

Y, solicitada oferta a la empresa "Cid, S.A. Publicidad", la presenta el mismo día 25 de marzo por un importe de 19.934.300 ptas., en cuya cantidad le fue adjudicada al contrato en 29 de marzo siguiente.

2.11.- Campaña publicitaria sobre el establecimiento de un Servicio de Quejas a disposición de los Contribuyentes (Contratos núms. 22 y 23)

Persiguió esta campaña el poner en conocimiento de todos los contribuyentes la creación de un nuevo servicio consistente en el establecimiento de un apartado postal donde pudieran dirigirse quienes considerasen que no habían sido debidamente atendidos en sus relaciones con las Delegaciones y Administraciones de Hacienda, habiendo sido dispuesta por el Secretario General de Hacienda en 30 de mayo de 1985.

El expediente para su contratación, por el sistema de contratación directa, y con un presupuesto máximo global de 18.000.000 ptas., fue iniciado en 4 de junio de 1985, disponiéndose que la campaña se realizase a través de los medios Prensa y Radio, debiendo comenzar en el plazo más breve posible y concluir el 30 de junio siguiente. Y, recibidas ofertas de las empresas "Arpa Asociados, S.A." por el medio Radio, y "Arge, S.A." por el de Prensa, en 17 de junio siguiente se les adjudicaron los correspondientes contratos por importes respectivos de 7.996.034 y 9.999.250 ptas.

2.12.- Campaña publicitaria sobre "Agentes Tributarios" (Contratos núms. 24 y 25)

Fue dispuesta su realización por el Secretario General de Hacienda en 1 de agosto de 1985 con objeto de dar a conocer a los contribuyentes que en 2 de septiembre del mismo año iniciarían sus funciones los "Agentes Tributarios", cuya actuación consistiría en realizar visitas a empresarios y profesionales para solicitar datos con el fin de actualizar y completar los Censos fiscales, solicitándose también su colaboración en estas actuaciones.

En 5 de agosto siguiente el Director del Servicio de Publicaciones ordenó la iniciación del expediente para su contratación por el sistema de adjudicación directa, por razones de urgencia, y con un presupuesto máximo global de 37.900.000 ptas., habiéndose de realizar dicha campaña a través de los medios Prensa y Radio, durante los días 2 al 20 del mes de septiembre.

Solicitadas ofertas a distintas empresas, se recibieron las siguientes --que extrañamente llevan fechas del 19 y 22 de julio de 1985, siendo anteriores por lo tanto a la fecha de disposición de la campaña--:

"Arpa, Asociados, S.A., medio Prensa.....	37.753.017
"Publinova, S.A."	
Oferta base, medio Prensa.....	39.461.399
Variante Medio Prensa	30.383.538
Medio Radio	10.529.980..... 40.913.518

"Cid, S.A. Publicidad Prensa	30.727.025
Radio	5.695.800
Produc.	3.577.175..... 40.000.000

"Arge, S.A."..... 36.128.975

Decidiéndose la adjudicación en 2 de septiembre de 1985 --fecha en la que había de iniciarse la campaña-- en favor de "Arpa Asociados, S.A." en el medio Prensa por 29.887.178 ptas. y de "Publinova, S.A." en el medio Radio por 7.999.843 ptas. --cantidades que no coinciden con las contenidas en sus ofertas--.

II.- CONSIDERACIONES

Del análisis de los hechos expuestos en el epígrafe anterior, se deducen las siguientes consideraciones con relación a los contratos examinados:

En primer lugar, debe insistirse en el hecho de que dichos contratos son todos los relativos a la realización de campañas publicitarias remitidos por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, de los celebrados por el mismo durante el ejercicio de 1985 hasta el momento de su extinción, dispuesta por el Real Decreto 1434/1985 de 12 de agosto del mismo año.

Por otra parte, y aún no correspondiendo a este Tribunal el decidir sobre la necesidad o conveniencia de las indicadas campañas publicitarias, cuestiones que corresponden plenamente a la Administración, sí que ha llamado la atención el elevado número de ocasiones en las que dichas campañas han sido contratadas directamente, habiendo dado lugar a veinte contratos de entre el total de los veinticinco examinados, así como también el considerable montante económico de estas adjudicaciones directas que ha ascendido a 525.495.247 ptas. Por lo que parece necesario realizar un detenido estudio de las mismas, insistiendo en las constantes ideas de este Tribunal en cuanto a que el referido sistema de contratación directa ha de ser siempre excepcional, y reducido a los exclusivos casos para los que está establecido por nuestra legislación de contratos del Estado, y de que el principio de concurrencia general ha de considerarse de interés público en la contratación administrativa, como derivado del principio constitucional de igualdad de oportunidades, y por estar basado tanto en el derecho de todas las empresas capacitadas para lucrarse igual y lícitamente en esta contratación, como en el interés de la Administración en recibir el mayor número posible de proposiciones a fin de elegir entre ellas, atendidas sus características técnicas y económicas, la que más se ajuste a sus necesidades.

Aquel estudio puede concretarse alrededor de los puntos siguientes:

1.- Motivos de las adjudicaciones directas

Según se indicaba en el epígrafe anterior, la mayor parte de los contratos adjudicados directamente lo fueron en razón de la reconocida urgencia de la realización de las campañas publicitarias que constituían sus objetos respectivos (más concretamente, los núms. 2, 4 al 6, 10 al 12 y 18 al 25), al amparo de lo dispuesto por el artículo 9 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, modificado por el Real Decreto 2917/1983, de 19 de octubre. Mientras que el resto lo fueron como ampliaciones de otros contratos anteriores, que a su vez habían sido adjudicados también directamente (contrato núm. 7) o mediante concurso público (contratos núms. 9, 16 y 17).

1.1.- Adjudicaciones directas por razones de urgencia

En cuanto a los primeros, es evidente que, dado el tiempo en que se decidió la realización de las distintas campañas y las épocas en las que éstas debían desarrollarse, no hubo espacio suficiente para utilizar un procedimiento de concurrencia general. Incluso en los contratos núms. 3, 4, 10, 12, 22, 23, 24 y 25 su adjudicación se produjo en los umbrales, o después de iniciado, el plazo previsto para su ejecución.

Más, el verdadero problema que se plantea es el de determinar si aquella urgencia en la contratación fue consecuencia de circunstancias imprevisibles o más bien de una demora injustificada en decidir la realización de la campaña. Y, solicitada información sobre este punto al organismo contratante, mediante escrito de 13 de julio del pasado año, en cuanto a las finalidades concretas perseguidas por las campañas publicitarias objeto de estos contratos y sobre las causas que motivaron su urgencia, así como respecto de las razones de no haberse detectado éstas con la suficiente antelación, no se recibió una contestación concreta del Centro de Publicaciones del Departamento, organismo que ha venido a sustituir al anterior Servicio de Publicaciones.

Por su parte, el Secretario General de Hacienda que dispuso la realización de estas campañas se refiere a esta materia en sus alegaciones con una cierta amplitud, resaltando, como observaciones preliminares, las relativas al carácter subjetivo de la apreciación del momento en el que un hecho debe determinar la adopción de una decisión, y sobre todo la circunstancia de que en la mayoría de las ocasiones la decisión de realizar una campaña publicitaria estaba influenciada por valoraciones de oportunidad; situadas a veces fuera del ámbito estricto del servicio sobre el que recae; y en este sentido destaca la preparación de la entrada en vigor como nueva figura tributaria del Impuesto sobre el Valor Añadido y la introducción de un nuevo procedimiento de gestión tributaria y de una nueva penalidad de los delitos fiscales, circunstancias que exigían una constante presencia de la Hacienda ante el contribuyente para familiarizarle con tan importantes cambios. Lo cual explica, según estas alegaciones, el que se aprovechara cualquier ocasión para desarrollar una campaña publicitaria, así como la inmediatez de la decisión de realizarla respecto de la fecha en que debían iniciarse.

Sin embargo, con relación a estas observaciones preliminares entiende este Tribunal, de una parte, que si bien es cierta la indicada subjetividad de la apreciación del momento oportuno en la toma de decisiones, también lo es el que la eficacia y la eficiencia de las mismas dependen en gran medida de dicho elemento temporal. Más concretamente, respecto de la cuestión ahora considerada, resulta evidente el que una demora en la apreciación de la necesidad de realizar una campaña publicitaria, y consecuentemente en su disposición, cuando aquella deba desarrollarse en un período de tiempo determinado, puede obligar al empleo del sistema siempre excepcional de adjudicación directa en su contratación, con sus notorios defectos en cuanto a la concurrencia general y a la depuración técnica y económica de las ofertas, además de limitar indebidamente el tiempo que necesitan los empresarios para la correcta preparación de la campaña y para la producción de los elementos objeto de difusión.

Mientras que, por otra parte, y en cuanto a las también alegadas valoraciones de oportunidad que exigían, a juicio de la Administración, la constante presencia de la Hacienda ante el contribuyente, se entiende que la misma pudo igualmente conseguirse, siempre que hubiera tiempo para ello, mediante la contratación de las campañas por el procedimiento, no mucho más dilatorio, del concurso público; y que aquella "inmediatez" de la decisión de realizar las campañas respecto de la fecha en la que debían ejecutarse, lejos de ser deseable, encierra los inconvenientes apuntados en el párrafo anterior.

En otras palabras, la verdadera cuestión sigue centrada en dilucidar, a la vista de las particularidades de cada caso, si, dado el

contenido del mensaje que se pretendía difundir entre los contribuyentes y el momento en el que debía realizarse esta difusión, hubo o no tiempo suficiente para prever la necesidad de la campaña publicitaria y para proveer a su ejecución por el sistema de concurso, normal para este tipo de contratos; el cual, por sus características de publicidad y de concurrencia general, resulta más respetuoso con el derecho de todas las empresas capacitadas para participar en la contratación pública, siendo además más favorable para los intereses de la Administración, ya que la permite recibir un mayor número de ofertas, estando éstas más depuradas en virtud de la competencia general tanto en sus aspectos técnicos como en los económicos. Todo ello sin olvidar las dificultades que una excesiva premura de tiempo puede ocasionar a las empresas concurrentes bien en la preparación de sus proposiciones, bien en la programación y ejecución de la campaña a la que resultara adjudicataria; debiéndose insistir una vez más que el tiempo que se invierte en el sistema de adjudicación directa para solicitar ofertas de empresas interesadas en el contrato y para la preparación por éstas de sus proposiciones, no debe ser muy inferior al plazo de diez días establecido para ello en los sistemas de concurrencia general en su tramitación urgente.

Por lo demás, estas observaciones preliminares obligan a considerar las circunstancias de cada una de las campañas publicitarias adjudicadas directamente por razones de urgencia, teniendo en cuenta los datos contenidos en sus respectivos expedientes de contratación así como los aportados por los interesados en sus alegaciones.

1.1.1.- La campaña para difundir la existencia de determinadas Administraciones de Hacienda, entonces en funcionamiento (contrato núm. 2), que había de realizarse entre los días 9 al 25 de enero de 1985, fue dispuesta en 7 de diciembre de 1984, adjudicándose el contrato el día 2 de enero siguiente.

Con relación a ella se observó que las más antiguas de estas oficinas (las de Hospitalet de Llobregat, Ibiza-Formentera, Menorca, Santiago de Compostela, Madrid-Centro, Carabanchel, Alcalá de Henares, Móstoles, Fuerteventura, Lanzarote y La Palma) habían comenzado su actividad en 27 de julio de 1979, y las más recientes (Cornellá de Llobregat, Arganzuela, Moratalaz y Getafe) en 30 de abril de 1984; con lo cual resulta que las mismas llevaban en funcionamiento un período de tiempo de cinco años y medio para las primeras a siete meses para las segundas —entiéndase los datos de entrada en funcionamiento de las intermedias para no recargar el informe, pero resultando evidente que su período de actividad se encontraba comprendido entre los citados extremos—. Y aunque el entonces Secretario General de Hacienda manifiesta en sus alegaciones que la decisión de promover la campaña publicitaria no se derivaba de su período de funcionamiento —lo cual es obvio— sino de la constatación de su escasa utilización por los contribuyentes y de la decidida voluntad de la Administración de consolidar y potenciar estas Dependencias, sigue clara nuestra idea primitiva de que en tan dilatados períodos de actividad —incluso en el mínimo— hubo tiempo suficiente para constatar aquel hecho y proveer a la difusión de la existencia de dichas oficinas con antelación bastante para utilizar un sistema de concurrencia pública y general. Y, a mayor abundamiento, debe observarse que una segunda campaña con el mismo objeto (contrato núm. 3) fue ya adjudicada en 5 de marzo siguiente por el sistema de concurso público.

1.1.2.- Respecto de la primera fase de la campaña sobre utilización de etiquetas adhesivas en las declaraciones y documentos de ingresos Tributarios (contratos núms. 5 y 6), que había de realizarse entre los días 20 de enero al 2 de marzo de 1985, fue iniciado el correspondiente expediente para su contratación en 4 de enero del mismo año —sin que conste expresamente la fecha en la que se dispuso su realización—.

Con relación a ella, la Autoridad que la dispuso indica en sus alegaciones que la utilización de dichas etiquetas fue dispuesta normati-

vamente por el Real Decreto 339/85, de 15 de marzo, que modificó los apartados 3 y 5 del artículo 89 del Reglamento General de Recaudación, si bien las mismas podían haberse utilizado a partir del primer trimestre del mismo año 1985, por lo que comenzó su distribución y la difusión de la necesidad de su empleo antes de la entrada en vigor del citado precepto.

Ahora bien, esta aclaración no hace sino reforzar nuestra opinión primitiva --basada en la consideración de que la confección material de estas etiquetas necesitó de un tiempo anterior al de su distribución-- en el sentido de que en dicho período pudo decidirse la realización de la campaña destinada a difundir su futuro uso, con margen suficiente para permitir su contratación por el sistema de concurso.

1.1.3.- Por otra parte, por lo que se refiere a las campañas relativas a las devoluciones por medio de transferencia bancaria y a la obligatoriedad de consignar en las declaraciones y documentos de ingreso el número de Código de la respectiva Administración de Hacienda (contrato núm. 10), sobre plazos de ingreso de retenciones y pagos fraccionados a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (contrato núm. 11) y para potenciar la recaudación por el segundo semestre de 1985 (contrato núm. 12), se advirtió en nuestro primer informe que aquel procedimiento de devolución de ingresos estaba ya previsto por el Reglamento del indicado impuesto de 3 de agosto de 1981, y que los plazos de ingreso para los citados pagos fraccionados y retenciones fueron establecidos respectivamente por Reales Decretos de 8 de febrero de 1984 y 15 de marzo de 1985, por lo que dichas campañas pudieron haberse decidido con tiempo suficiente para su contratación por su sistema normal de concurso, observándose por otra parte que las dos últimas, por identidad de sus respectivos objetos, parecen constituir una evidente duplicación entre sí, además de encontrarse cubierta su finalidad en cierto modo por la referente al "Calendario del Contribuyente, 1985" (Contrato núm. 1), adjudicado mediante concurso a comienzos del ejercicio.

El entonces Secretario General de Hacienda, aún aceptando esta última observación, indica en sus alegaciones que estas campañas sobrepasaban los objetivos pretendidos por la anterior --según se desprende de su respectiva cuantía--, pesando en ellas motivos de oportunidad ligados a la política tributaria del Departamento --como potenciación de la información a los contribuyentes, mayor proximidad de la Hacienda Pública al ciudadano, y disposición a colaborar con éste para la mejor comprensión de sus deberes--, y que estos motivos de oportunidad exigían la disposición de la campaña con gran proximidad al momento de su realización, en razón de las circunstancias existentes en ese instante.

Mas, sin embargo de ello, seguimos insistiendo --según se razonaba en las observaciones preliminares-- en que los repetidos motivos de oportunidad no debieran ser tan rígidos que no pudieran consentir la esa casa dilación que representa el empleo del sistema de concurso respecto del siempre excepcional de contratación directa, así como en los inconvenientes de aquella inmediación del acuerdo de realizar la campaña respecto de su ejecución.

1.1.4.- De forma similar, y por lo que se refiere a las campañas publicitarias relativas a la divulgación del servicio telefónico de información (contrato núm. 21), del apartado postal de quejas (contratos núms. 22 y 23), o de la actuación de los agentes tributarios (contratos núms. 24 y 25), se indica por el entonces Secretario General de Hacienda que se trataba de servicios en funcionamiento pero que era necesario potenciar a la vista de los nuevos plazos establecidos para el ingreso correspondiente al primer trimestre de 1985 o en plena campaña del IRPF; y que por sí sola la publicidad de dichos servicios no hubiera merecido estas campañas, pero que ellas se dispusieron en el marco de fortalecer la imagen de una nueva Administración tributaria omnipresente y más próxima al contribuyente, coincidiendo con fechas trascendentales dentro del calendario tributario.

Esto no obstante, se observa que en sus respectivos expedientes de contratación se habla de "nuevos" servicios tanto respecto del telefónico de información como del de agentes tributarios, por lo que en nuestro informe anterior opinábamos que su establecimiento debió estar precedido de un cierto espacio de tiempo, necesario para la preparación de estos servicios e incluso para la selección y formación del personal que había de atenderlos. Por lo demás, aclarada la verdadera finalidad de estas campañas en virtud de criterios de oportunidad para alcanzar otros objetivos --sin pretender juzgar esta política, lo que escapa a la competencia de este Tribunal--, se insiste nuevamente en que una pequeña antelación en su disposición --sobre todo en los cuatro últimos contratos-- hubiera permitido utilizar el sistema de concurso público, más respetuoso con la igualdad de oportunidades de los empresarios y más ventajoso para los intereses de la Administración.

1.1.5.- Con relación a la campaña sobre las nuevas medidas de represión del fraude fiscal (contratos núms. 18 a 20), contenidas en la Ley 10/1985, de 26 de abril, fue dispuesta en 7 de junio siguiente y adjudicada --con asombrosa celeridad-- el día 13 del mismo mes y año, en un momento ciertamente cercano a la consumación de la "vacatio legis" de dicha disposición, según observa el anterior Secretario General de Hacienda.

Sin embargo, se entiende que, dada la finalidad informativa de dicho período, la campaña publicitaria debió realizarse más bien a su comienzo que en su consumación, y que, en cualquier caso, desde el momento de la aprobación de esta Ley hasta el de la decisión de realizarse una campaña para su divulgación se dejó transcurrir un notable período de tiempo que, de haberse aprovechado, hubiera podido permitir la adjudicación de la misma por un sistema de concurrencia general.

1.1.6.- Por el contrario, en la contratación de la campaña sobre nuevos tipos de gravamen en el Impuesto sobre el Lujo (contrato núm. 4), dispuesta en 28 de diciembre de 1984 y adjudicada en 11 de enero siguiente, con objeto de difundir los tipos impositivos del mencionado gravamen establecidos por la Ley de Presupuestos de 30 de diciembre de 1984, que habían de entrar en vigor en 19 de enero del siguiente año, puede observarse una urgencia justificativa del empleo del sistema excepcional de contratación directa, a la vista lo específico del mensaje objeto de difusión y la inminencia del período en el que habían de aplicarse dichos tipos.

1.2.- Ampliaciones de otros contratos en ejecución

En cuanto a las ampliaciones de campañas en ejecución, adjudicadas a los contratistas de las primitivas, tampoco pudo atenderse a nuestra citada solicitud de 13 de julio del pasado año, reclamando aclaraciones sobre el objeto de tales ampliaciones, con indicación de las necesidades nuevas o de las causas técnicas que las hubieran motivado y de las razones de que unas u otras no se hubieran previsto al tiempo de proyectarse las campañas primitivas. Al tiempo que el entonces Secretario General de Hacienda, sin contestar a las interrogantes anteriores, tan solo indica en sus alegaciones que la comprobación de lo insuficiente de una determinada campaña publicitaria reclama por sí misma la disposición de su complemento, dada, además, la estrechez de los plazos en los que se desenvuelven aquéllas.

Sin embargo, las circunstancias en las que se originaron estas ampliaciones parece desprenderse la existencia de un cierto grado de imprevisión en su producción. Y, así, se puede destacar el hecho de que las ampliaciones a la Primera y Segunda Fases de la campaña relativa al "nuevo procedimiento de gestión tributaria" (contratos núms. 7 y 9) tuvieron lugar tan sólo a los 7 y a los 17 días de su comienzo, por importes de 28.832.180 y 22.800.000 ptas., respectivamente, suponiendo incrementos

del 44,63% y del 19,81% respecto de los correspondientes presupuestos iniciales; mientras que las ampliaciones a la campaña referente a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas (contratos núms. 16 y 17) se produjeron a los 33 días de su iniciación, por importes de 34.713.815 y de 13.150.000 ptas., significando incrementos del 19,87% y del 19,88% de los respectivos presupuestos iniciales.

2.- Forma en la que se promovió la concurrencia de ofertas en estos contratos y adjudicaciones producidas

Otro aspecto de interés en el examen de estas adjudicaciones directas es el relativo a la forma en la que se promovió en ellas la concurrencia de empresas oferentes.

En este punto debe destacarse, en primer lugar, que en los extractos de los expedientes de contratación remitidos a este Tribunal no constan las gestiones realizadas con dicha finalidad, ni las razones de haberse dirigido las invitaciones para formular ofertas a empresas determinadas. Sin que tampoco haya obtenido contestación nuestra repetida solicitud de información sobre estas cuestiones, del día 13 de julio del pasado año 1985, ni se refieran a ella las alegaciones de los interesados.

Teniendo en cuenta esta limitación, se observa que en la mayoría de estas adjudicaciones directas --concretamente las que originaron los contratos núms. 5, 6, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, además naturalmente de las relativas a ampliaciones de otros contratos anteriores, núms. 7, 9, 16 y 17--, no se ha promovido debidamente la concurrencia de ofertas, aún en la forma limitada establecida para este excepcional sistema de adjudicación por el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado, toda vez que, si bien parece que se recibieron ofertas de más de tres empresas --aunque algunas de ellas no figuran en los expedientes respectivos--, las recibidas son parciales, refiriéndose a los distintos medios publicitarios previstos para cada campaña --como si las invitaciones que las motivaron lo hubieran sido también, o si hubiese habido acuerdo previo entre las empresas oferentes--, de manera que si bien había absolutamente varias proposiciones, en realidad solo existía una para cada medio publicitario; observaciones que parece no fueron tenidas en cuenta en las alegaciones del interesado. Asimismo, se advierte que en el contrato núm. 10 las ofertas son de fecha anterior a la de iniciación del expediente de contratación y en los núms. 24 y 25 son anteriores, incluso, a la disposición de la campaña a la que se refieren; y, en fin, en estos dos últimos contratos el importe de las respectivas adjudicaciones no coincide con el de las ofertas formuladas por las empresas adjudicatarias, mientras que en el núm. 3 se adjudica el medio "Exteriorvallias", que no estaba previsto utilizar en la programación de la campaña.

Desde otro punto de vista, se observa también que las invitaciones para formular ofertas en estas adjudicaciones directas se han dirigido cerca de un reducido número de empresas publicitarias --concretamente once para un total de veinte contratos--, habiendo recaído las adjudicaciones en un núcleo de ocho de ellas. Y, dentro de estas adjudicaciones, destacan las producidas en favor de las empresas "Arpa Asociados, S.A." y "Arge, S.A." con cinco y cuatro adjudicaciones directas respectivamente, de las siete y cinco veces en que fueron consultadas, por importes de 170.682.678 y de 101.636.074 ptas., y de "Sanz, Romero & Asociados, S.A." y "Publinova, S.A.", con tres adjudicaciones cada una en las cuatro veces en que ambas fueron consultadas, por importes de 110.871.977 y de 57.023.073 ptas. Sin que la alegación formulada por el entonces Director del Servicio de Publicaciones, en el sentido de que en los cuatro concursos convocados en el "Boletín Oficial del Estado" se presentaron

10, 8, 6 y 5 licitadores, no haga sino avalar la tesis de este Tribunal de que en los sistemas de convocatoria pública y concurrencia general es mayor tanto el índice de participación como el grado de distribución de las adjudicaciones. Más concretamente, en los cinco contratos derivados de dichos concursos se presentaron 14 licitadores y resultaron 3 adjudicatarios distintos; debiéndose destacar, por último, que empresas que habían obtenido tres adjudicaciones por contratación directa, como "Sanz, Romero y Asociados" y "Publinova", no consiguieron ninguna por el sistema de concurso --habiéndose presentado la primera a los cuatro convocados y no llegando siquiera a concurrir la segunda-- y lo mismo puede manifestarse respecto de "Galera, Publicidad y Marketing" y "Dardo, S.A. de Publicidad", que fueron una vez adjudicatarios por contratación directa.

Por último, se ha advertido que en alguna de las repetidas adjudicaciones directas en las que se promovió cierta concurrencia --concretamente en las que originaron los contratos núms. 10, 24 y 15--, así como en los concursos celebrados --que dieron lugar a los contratos núms. 1, 3, 8, 13 y 14-- resultaron elegidas proposiciones distintas de la más económica de las presentadas, lo cual es característico de los sistemas de adjudicación discrecional, pero sin que en la resolución por la que se adjudica el contrato, ni en la correspondiente propuesta de la Mesa de Contratación, se justifiquen las razones en cuya virtud la oferta seleccionada fue considerada como la "más conveniente a los intereses de la Administración".

III.- CONCLUSIONES

En conclusión de todo cuanto antecede, entiende este Tribunal que en la preparación y tramitación de los contratos adjudicados directamente, dentro de los examinados, se ha producido una cierta restricción de la concurrencia general, por demoras en la disposición de las distintas campañas publicitarias y, consecuentemente, en la iniciación de los correspondientes expedientes de contratación, originando con ello situaciones de urgencia que han determinado la utilización del sistema, siempre excepcional, de contratación directa. E incluso, en la mayoría de estos casos, ha sido reducida la concurrencia, ya de por sí limitada, propia de este sistema, bien por admitirse ofertas parciales para cada uno de los medios publicitarios comprendidos en la respectiva campaña, de manera que si bien absolutamente existían varias ofertas en realidad no había más que una para cada medio bien por tratarse de ampliaciones anteriores adjudicadas al mismo contratista.

Por otra parte, y como consecuencia de estas limitadas gestiones en promoción de ofertas, se observa que las adjudicaciones se han concentrado en un reducido número de empresas, entre las cuales se encuentran no sólo las que habían resultado adjudicatarias de los concursos convocados con publicidad y concurrencia general, sino otras que no habían conseguido ninguna adjudicación por dicho sistema, a pesar de haberse presentado reiteradamente o sin que hubiesen llegado a concursar.

Por último, han llamado la atención las ampliaciones a la Primera y Segunda Fases de la campaña relativa al nuevo procedimiento de gestión tributaria y a la referente a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, de las que tan solo se indica que se dispusieron al comprobarse la insuficiencia de las campañas en ejecución, pero sin que se aclaren la dicha insuficiencia ni los motivos de haberse planeado con tal defecto, debiéndose destacar el hecho de que las mencionadas ampliaciones se produjeron, en primer caso, a los 7 y a los 17 días de haber dado comienzo las campañas respectivas, suponiendo

incrementos del 44,63% y del 19,81% de sus presupuestos primitivos, y, en el segundo, a los 33 días de su iniciación, significando incrementos del 19,87% y del 19,88% de los presupuestos iniciales.

Madrid, 20 de Julio de 1989
EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Fdo.: Pascual Sala Sánchez

RELACION ANEXA

Nº de Orden	Objeto del contrato y Fecha de adjudicación	Empresa	Importe
1	Campaña Publicitaria "Calendario del Contribuyente-1989" (2-1-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	49.570.371
2	Campaña publicitaria "Administraciones de Hacienda en funcionamiento" (2-1-85)	ARGE, S.A.	70.986.824
3	Campaña publicitaria "Apertura y funcionamiento de nuevas Administraciones de Hacienda" (5-3-85)	ARGE, S.A.	46.508.870
4	Campaña publicitaria "Nuevo tipo impositivo. Impuesto sobre el Lujó" (11-1-85)	GALERIA PUBLICIDAD Y MARKETING, S.A.	9.677.725
5	Campaña publicitaria "Nuevo procedimiento de Gestión Tributaria" (1ª fase) (16-1-85)	SANZ ROBERTO ASOCIADOS, S.A.	64.599.830
6	Campaña publicitaria "Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria" (1ª fase) (16-1-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	80.219.626
7	Ampliación de la campaña publicitaria "Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria" (1ª fase) (29-1-85)	SANZ ROBERTO ASOCIADOS, S.A.	28.832.180
8	Campaña publicitaria "Nuevo procedimiento de Gestión Tributaria" (2ª y 3ª fases) (1-3-85)	CID, S.A. PUBLICIDAD	114.769.276
9	Ampliación de la campaña publicitaria "Nuevo procedimiento Gestión Tributaria" (2ª y 3ª fase) (2-3-85)	CID, S.A. PUBLICIDAD	22.800.000
10	Campaña publicitaria sobre difusión de algunos aspectos del nuevo procedimiento de Gestión Tributaria (11-6-85)	PUBLICINA, S.A.	24.999.910
11	Campaña publicitaria para recordar a los contribuyentes los planes establecidos en el Nuevo procedimiento de Gestión Tributaria (5-7-85)	SANZ ROBERTO ASOCIADOS, S.A.	17.459.967
12	Campaña publicitaria para potenciar la recaudación del 2º semestre (22-7-85)	DADO, S.A. DE PUBLICACIONES	21.455.420
13	Campaña publicitaria "Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas" (19-4-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	174.665.960
14	Campaña publicitaria "Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas" (19-4-85)	ARGE, S.A.	66.224.970
15	Campaña publicitaria "Impuestos sobre la Renta y Patrimonio de las Personas Físicas.- utilización de cabinas telefónicas" (9-5-85)	COMERCIUM PUBLICITARIA DE CUENTAS TELEFONICAS, S.A.	11.424.900
16	Ampliación de la campaña publicitaria "Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas" (24-5-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	34.713.815
17	Ampliación de la campaña publicitaria "Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las Personas Físicas" (24-5-85)	ARGE, S.A.	13.150.000
18	Campaña publicitaria "Nuevas medidas contra el fraude Fiscal" (13-6-85)	ARGE, S.A.	7.900.000
19	Campaña publicitaria "Nuevas medidas contra el fraude Fiscal" (13-6-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	17.866.025
20	Campaña publicitaria "Nuevas medidas contra el fraude Fiscal" (13-6-85)	PUBLICINA, S.A.	24.023.320
21	Campaña publicitaria "Divulgación del nuevo servicio telefónico" (29-3-85)	CID, S.A. PUBLICIDAD	18.954.300
22	Campaña publicitaria "Establecimiento de un servicio de queja e disposición de los contribuyentes.- Aparato postal" (17-6-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	7.996.034
23	Campaña publicitaria "Establecimiento de un servicio de queja e disposición de los contribuyentes.- Aparato postal" (17-6-85)	ARGE, S.A.	9.999.250
24	Campaña publicitaria "Agentes Tributarios" (2-9-85)	ARPA ASOCIADOS, S.A.	29.887.178
25	Campaña publicitaria "Agentes Tributarios" (2-9-85)	PUBLICINA	7.999.843

A N E X O

ALEGACIONES FORMULADAS POR LOS INTERESADOS

En contestación a su comunicación de fecha 7 de abril de 1.989, adjunto otorgo el honor de remitir a V.L. escrito conteniendo las alegaciones formuladas por el Ilmo. Sr. D. Juan Francisco Martín Seco, quien fué Secretario General de Hacienda durante el periodo de fiscalización al que se refiere el Borrador de Informe recibido de ese Tribunal.

Madrid, 2 de Junio de 1.989.
EL SECRETARIO GENERAL DE HACIENDA

- Jaime Gaitero Fortes -

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

D. Juan Francisco Martín-Seco, mayor de edad, soltero, Economista, con D.N.I. 72.110.048, domiciliado en Madrid, calle Francisco Lastres nº 14 ante ese Tribunal COMPARECE y, como mejor en Derecho proceda, DICE:

Que por conducto del Ilmo. Sr. Secretario General de Hacienda, ha recibido comunicación de la resolución del Presidente de la Sección de Fiscalización de ese Tribunal de 7 de abril de 1989, por la que que en el expediente de fiscalización de los contratos celebrados por el extinto Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, se dispone el trámite de audiencia del Borrador de Informe, entre otros, a los responsables del Servicio durante el periodo de fiscalización y personas que pudieran resultar afectadas por las actuaciones practicadas.

Como quiera que durante dicho periodo me hallaba desempeñando el cargo de Secretario General de Hacienda, al que se menciona en el referido Borrador, procedo a formalizar las siguientes:

A L E G A C I O N E S

Primera.- Al formular las conclusiones resultantes de la fiscalización sobre los contratos a que se refiere el Borrador, y en lo que afecta a las responsabilidades del Secretario General de Hacienda, se señala que:

"en la preparación y tramitación de los contratos adjudicados directamente dentro de los examinados, aún no conteniéndose graves infracciones de Ley, si se han producido prácticas restrictivas de la concurrencia general, por demoras injustificadas en la disposición de las distintas campañas publicitarias y, consecuentemente, en la iniciación de los correspondientes expedientes de contratación, originando con ello situaciones de urgencia que han determinado la utilización del sistema, siempre excepcional, de contratación directa..." pag. 24).

En un apartado anterior del referido Borrador se expresa que dichas demoras injustificadas están vinculadas a la pura imprevisión de las Autoridades Contratantes, más que a circunstancias imprevisibles (pag. 19).

En las páginas 19 a 22 se exponen los motivos por los que se entiende existió imprevisión en las campañas publicitarias contratadas, sobre la base de la existencia de un margen de tiempo suficiente entre la aparición del hecho determinante de la decisión de iniciar la campaña y la verificación efectiva de ésta, como para evitar la excepcional situación de urgencia, sólo motivada por el retraso injustificado en la adopción de la decisión indicada, que pudo haberse tomado de modo simultáneo a la aparición del hecho determinante.

El debate, pues, debe centrarse en el grado de predeterminación que ciertos hechos puedan incorporar sobre la decisión de realizar una campaña publicitaria.

En este sentido, y con carácter general, pueden realizarse dos observaciones preliminares una primera es la enorme carga de subjetividad que la idea central del debate lleva consigo, pues será difícil encontrar una referencia objetiva que nos permita definir con exactitud el momento a partir del cual una decisión viene predeterminada por los hechos. Se trata, sin lugar a dudas, de una apreciación subjetiva que, en definitiva, dependerá del ánimo de quien ha de adoptar la decisión.

La segunda tiene su base en la circunstancia de que en la mayoría de las ocasiones la decisión sobre la realización de una campaña publicitaria, está integrada por valoraciones de oportunidad instantáneas situadas fuera del ámbito estricto del servicio de gestión tributaria concreto sobre el que recae.

En efecto, puede suceder que un servicio se lleve preparando durante un cierto período de tiempo y aparecer en un instante concreto de su preparación o en vísperas de su entrada en funcionamiento, incluso durante su existencia, una circunstancia, coyuntura, decisión o situación política o administrativa que exija la aceleración extrema de su proceso constitutivo, la propagación de su preparación o existencia o ambos fenómenos simultáneamente.

Es ciertamente relevante a este propósito recordar que durante todo el año 1985 se iba a preparar la implantación de un nuevo impuesto, como es el que recae sobre el valor añadido, que a partir del año siguiente exigiría una transformación radical de la gestión de la totalidad de la tributación indirecta, así como de la mentalidad del contribuyente, y que como anticipo se había ido introduciendo un nuevo procedimiento de gestión tributaria y una nueva penalidad de los delitos tributarios.

Todo ello exigía una constante presencia de la Hacienda ante el contribuyente, para familiarizarle con tan profundos cambios. De ahí que se aprovechara casi cualquier circunstancia para desarrollar una campaña publicitaria, por dichos especiales motivos de oportunidad. Ello explica también la inmediatez de la decisión de verificarlas sobre la fecha en que debían iniciarse, inmediatez directamente vinculada a que la valoración de la oportunidad de la campaña se relacionaba no tanto con el servicio afectado, sino con la exigencia general de presencia de la Administración tributaria ante el contribuyente.

Así, campañas sobre servicios no previstas o previstas en tono menor, vinieron a tener una importancia en cierto modo desbordada sobre las iniciales previsiones.

Segunda.— El carácter subjetivo de la apreciación comentada; no propiamente de la urgencia —que el Borrador reconoce correctamente valorada—, sino de cuales sean los hechos determinantes de la decisión y su distancia temporal respecto de ésta, para deliberar sobre si existió o no demora en su adopción; se pone de manifiesto ya en el primer contrato objeto de análisis, el que figura como número 2.

Este contrato tiene por objetivo difundir la existencia de las Administraciones de Hacienda entonces en funcionamiento.

El Borrador vincula la decisión sobre la realización de la campaña publicitaria al momento del comienzo de la actividad de determinadas Administraciones, bien fueren las últimas, bien las primeras.

Sin embargo, un examen más detenido nos revela que estos hechos no pudieron ser, en modo alguno, el origen de la decisión.

En primer lugar, la campaña no afecta solamente a las primeras o a las últimas Administraciones que entraron en funcionamiento, sino a las existentes en el instante de la disposición de la campaña.

En segundo lugar, el objetivo de la campaña no es la presentación de las Administraciones de Hacienda al contribuyente, sino la consolidación de las mismas mediante la potenciación de su utilización por los contribuyentes, ante la comprobación de lo escaso de la misma.

La decisión aparece vinculada racionalmente a este deseo de consolidar el más eficaz funcionamiento de las Administraciones de Hacienda existentes y deriva de la comprobación del escaso conocimiento del contribuyente de su existencia y funciones.

La urgencia de disponer la campaña publicitaria aparece insita en la propia comprobación y resulta claramente de la comparación de los dos valores jurídicos en conflicto: de una parte, la restricción de la concurrencia que la contratación lleva consigo y el posible perjuicio de no estar en disposición de escoger la mejor oferta; de otra, la demora en la adjudicación del contrato, que supone un grave perjuicio para el interés público, pues sin tener en cuenta la ineficiencia del gasto público de mantenimiento de los servicios afectados, se frustra la eficacia de los mismos y el propósito de

acercamiento de la Administración tributaria al contribuyente y el más eficaz servicio de éste, impidiendo la utilización de las Administraciones de Hacienda por los ciudadanos, a causa de un deficiente conocimiento de las mismas.

Es claro, pues, que la decisión de promover la campaña publicitaria sobre las Administraciones de Hacienda, no se une mediante una relación de causa a efecto con la fecha de entrada en funcionamiento de aquéllas a las que se refiere, sino que deriva de la comprobación de su escasa difusión entre los contribuyentes y de la voluntad decidida de consolidarlas y potenciarlas.

Tercera.— La utilización de las nuevas etiquetas adheridas, apareció normativamente prevista a raíz de la modificación introducida en el art. 89, apartados 3 y 5 del Reglamento General de Recaudación, por el Real Decreto 339/85, de 15 de marzo.

Las etiquetas, no obstante, podrían ser adheridas a las declaraciones liquidaciones y documentos de ingreso, a partir del primer trimestre de 1985, empezándose la distribución antes de la entrada en vigor de dichos preceptos, a fin de llegar a tiempo a ese momento. Paralelamente a esta distribución anticipada hubo de iniciarse una, a su vez anticipada, campaña publicitaria de divulgación del nuevo método de gestión, por lo que difícilmente puede hablarse de imprevisión, cuando la campaña de divulgación y distribución se acometieron antes de ser publicadas en el B.O.E. las normas que las autorizaban, con el fin de facilitar su efectiva utilización en el momento de su entrada en vigor.

En este caso, cabe decir, por el contrario que la ejecución de la idea, si no a su concepción, se anticipó claramente a su nacimiento jurídico y que la imprevisión deriva propiamente de la circunstancia de que el mismo Real Decreto citado dispusiera la entrada en vigor de las nuevas medidas con tan corto espacio de tiempo para preparar la infraestructura imprescindible para asegurar su eficacia.

Cuarta.— En los contratos 21 a 25 se pone de manifiesto con claridad como los hechos determinantes de la decisión de la campaña publicitaria, se sitúan fuera del ámbito estricto del funcionamiento del servicio afectado, para colocarse en el marco global de las líneas directrices de la política de gestión tributaria.

Tanto en el caso del servicio telefónico, como del apartado postal, nos encontramos ante servicios en funcionamiento, pero que era conveniente potenciar a la vista de los nuevos plazos establecidos para el ingreso correspondiente al primer trimestre de 1985 o en plena campaña del IRPF. Por sí mismos, en su sola consideración, la publicidad requerida por estos servicios no alcanzaría la difusión que se les prestó, pero en el marco de la necesidad de fortalecer la imagen de una nueva Administración tributaria omnipresente y más próxima al contribuyente, se aprovechó la circunstancia de su existencia para reforzar esta imagen, mediante una campaña publicitaria específica, coincidiendo con fechas trascendentales dentro del calendario tributario anual, donde más interesaba dicho reforzamiento.

El caso de los Agentes Tributarios resulta aún más claro, pues en él la necesidad de su conocimiento por el contribuyente para asegurar su más eficaz funcionamiento no guarda proporción con la publicidad efectuada, más sí con el propósito general apuntado de reforzar la imagen de la Hacienda Pública cercana al contribuyente y omnipresente.

Quinta.— Resulta muy acertada la apreciación del Borrador referente a la cobertura de la finalidad pretendida por los contratos números 11 y 12 por la referente al "Calendario del Contribuyente, 1985" (Contrato nº 1).

Pero claramente puede advertirse también, que el objeto de las campañas publicitarias regidas por los referidos contratos, así como por el nº 10, sobrepasaban con mucho los objetivos pretendidos por la contenida en el contrato nº 1, como se pone de manifiesto con una simple comparación de las magnitudes cuantitativas.

En efecto, si para el conjunto de los doce meses del año se presupuestaban 49.600.000 ptas., para únicamente una campaña se dispuso de una cantidad de 39.500.000 ptas.

Puede decirse, pues, que a los motivos estrictamente administrativos se yuxtaponieron en el momento de disponer la campaña otros de oportunidad ligados a la política tributaria del Departamento, insertas en el marco de la potenciación de la información de los contribuyentes acerca de los aspectos más importantes del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, la mayor proximidad de la Hacienda Pública al ciudadano, así como su disposición a colaborar con éste para la mejor comprensión de sus deberes.

Estos motivos de oportunidad que impulsan a dar una dimensión extraordinaria a la publicidad de un concreto aspecto de la gestión tributaria, en el marco de la política general del Departamento, ha de hacerse en la inmensa mayoría de los casos con una gran proximidad al momento mismo de disponerla, en razón de las circunstancias existentes en ese instante (grado de difusión constatable en ese momento de las nuevas modalidades de cumplimiento de las obligaciones tributarias; grado de interés en desarrollar una campaña en ese preciso momento de presencia de la Hacienda Pública ante el contribuyente o reforzar en ese instante exacto un determinado aspecto de la imagen de la Administración tributaria, bien de colaboración, de cercanía, de eficacia, de servicio; conveniencia de dirigir la elección del contribuyente hacia una determinada modalidad de cumplimiento de sus obligaciones, en función de las disponibilidades del momento, etc.).

En definitiva, y este razonamiento es válido como observación general, puede decirse que la contratación de publicidad está muy cercanamente ligada a la propia proyección de la imagen de la Hacienda ante el contribuyente, donde las valoraciones de oportunidad deben hacerse con una gran proximidad al momento de la verificación de las campañas.

Sexta.- En cuanto a la campaña sobre las nuevas medidas de represión fiscal, debe señalarse que fué dispuesta en un momento ciertamente cercano a la consumación de la "vacatio legis" de la Ley 10/85, y que la solución propugnada en el Borrador de hacer coincidir su adjudicación con la del IRPF, no parece muy respetuosa con la soberanía legislativa de las Cortes, anticipándose no sólo a su entrada en vigor o a su publicación en el B.O.E., sino a la propia aprobación final por aquéllas.

Parece prudente que cuando se trata de dar publicidad a una medida legislativa, se espere al menos a que las Cortes la hayan definitivamente aprobado.

Por otra parte, la publicidad de las nuevas medidas penales había de coincidir, por obvias razones, con la campaña del IRPF, que se inició casi inmediatamente después de la entrada en vigor de la nueva legislación penal tributaria.

Séptima.- Respecto de las ampliaciones de campañas en ejecución, basta con reseñar que, sin perjuicio de la reproducción de los argumentos generales anteriormente desarrollados, es lo cierto que la comprobación de lo insuficiente de una determinada campaña publicitaria, reclama por sí misma la disposición de su complemento, dada, además, la estrechez de los plazos en los que se desenvuelven aquéllas.

Por todo lo expuesto, del Tribunal

SUPLICA tenga por presentado este escrito, lo admita y tras la oportuna tramitación declare la inexistencia de defectos en los expedientes de contratación informados y la no procedencia de comunicación alguna a las Cortes Generales.

Es justicia que pido en Madrid a _____

De acuerdo con el oficio de ese Tribunal de Cuentas de fecha 7 de abril de 1989, recibido en este Centro de Publicaciones el 11 de los mismos, se dió traslado del Borrador de informe adjunto a dicho oficio a los responsables del Servicio de Publicaciones durante el periodo de fiscalización. Se ha recibido contestación, que se adjunta, del Director del Servicio de Publicaciones en aquel periodo.

Por otro lado se ha de señalar que el Servicio de Publicaciones se extinguió por R.E. 1434/85 de 1 de agosto como Organismo Autónomo, pasando sus funciones al actual Centro de Publicaciones, Subdirección General de la Secretaría General Técnica.

En 9 de octubre de 1985 fue transferida de la aplicación presupuestaria 15.103.611A.226.02 del Presupuesto del extinguido Servicio de Publicaciones, a la aplicación presupuestaria 15.09.611A.226.02 de la Secretaría General de Hacienda, la cantidad de 569.350.000 pesetas para atender a los gastos de las campañas publicitarias del I.V.A.; y en 21 de noviembre de 1985, como consecuencia del expediente de modificaciones presupuestarias para dar cumplimiento al Real Decreto 1434/85, de 1 de agosto, se transfirieron de la aplicación presupuestaria 15.103.611A.226.02 a la 15.09.611A.226.02 (Secretaría General de Hacienda) 172.510.079 pesetas y a la 15.02.611A.226.02 (Secretaría General Técnica) 4.000.000 de pesetas, para los medios audiovisuales, y no habiendo intervenido ya, este Centro de Publicaciones, desde esas fechas de 1985 en la publicidad general del Ministerio.

Madrid, 18 de mayo de 1989

—ES. DIRECTOR DEL CENTRO DE PUBLICACIONES.

Adjunto remito a V.I. escrito de contestación al emitido por la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, en relación con los contratos celebrados en el ejercicio 1985 sobre distintas Campañas publicitarias del Departamento.

Madrid, 17 de abril de 1989

El Inspector de Servicios,

Fco. Carlos Hernández de la Torre

En relación con el escrito del Tribunal de Cuentas, sobre los contratos de campañas publicitarias celebrados en el ejercicio 1985, me cumple manifestar:

1º El Servicio de Publicaciones, del que fué Director parte del año 1985 y hasta su extinción como Organismo Autónomo, actuó en todas las campañas publicitarias expresadas en el escrito (salvo la referente al "Calendario del Contribuyente") como simple coordinador entre las instrucciones del Secretario General de Hacienda o del Secretario de Estado de Hacienda y las decisiones de selección previa a la adjudicación que realizaba la Comisión de Coordinación y Difusión de las Acciones del Ministerio, constituida por representantes de los distintos Centros Directivos y presidida por el Inspector de Servicios D. Joaquín Soto Guinda.

2º Las "demoras injustificadas en la disposición de las distintas campañas publicitarias" a que alude el escrito, de ser ciertas, no son en modo alguno imputables al Servicio de Publicaciones. Este organismo se limitaba a ejecutar la orden de poner en marcha las respectivas campañas, que emanaba del Secretario de Estado de Hacienda (D. José Borrell) o del Secretario General de Hacienda (D. Juan Francisco Martín Seco), en cuyo momento iniciaba los correspondientes expedientes de contratación. La decisión de realizar la campaña publicitaria sobre un tema determinado (Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria, Administraciones de Hacienda, Medidas contra el fraude, Agentes Tributarios, etc...) y sus sucesivas ampliaciones, fué tomada personalmente por los titulares de los cargos expresados en el momento que consideraron oportuno, sin que pueda entrarse a juzgar si dichas órdenes ofrecían o no "demoras injustificadas" con relación al momento en que hubiera sido procedente realizarlas o prepararlas. Dadas los plazos absolutamente perentorios en que se ordenaba la realización material de la mayoría de las citadas campañas, el Servicio de Publicaciones sólo podía acudir —porque no tenía otra alternativa— al procedimiento, de otra parte, absolutamente legal, de contratación directa.

3º En todo caso, como se expresó al principio, la supervisión de las campañas presentadas por las Agencias se realizaba por la Comisión antes aludida, de la que formaba parte, como un miembro más el Director del Servicio de Publicaciones, y la selección de las alternativas a juicio de la Comisión más adecuadas se sometieron siempre a la decisión personal del Secretario General o del Secretario de Estado de Hacienda, quienes, tras el detenido examen y análisis de las propuestas presentadas, determinaron las Agencias adjudicatarias, acuerdo que posteriormente refrendaba la Mesa de contratación.

4º Las campañas publicitarias, cuya realización era previsible para el Servicio de Publicaciones con la antelación suficiente, por haberse verificado otras similares en ejercicios precedentes y mantenerse en 1985 la conveniencia de reiterarlas, se llevaron a cabo —por instrucciones expresas del Director del Servicio— según el sistema de concurso público. Fué el caso del "Calendario del contribuyente" y de la Campaña del "Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio". El resto de las Campañas fueron realizadas cuando lo estimó oportuno el Secretario de

Estado o el Secretario General de Hacienda, como antes se dijo. Que la mayoría de las Campañas realizadas fueron decisiones personales de los expresados cargos la confirma el hecho de que la consignación presupuestaria del Servicio para publicidad no contemplaba inicialmente la realización de campañas especiales al margen de las antes expresadas por lo que, en estos casos, fué necesario habilitar los correspondientes suplementos de créditos para hacer frente a ellas.

5º La promoción de concurrencia de empresas oferentes ha sido en todo momento idea cardinal del Servicio de Publicaciones en las distintas campañas realizadas y, siempre que las urgencias apremiantes derivadas de las órdenes recibidas (lo que, explica la limitación de oferentes en los contratos números 4, 22 y 23, por lo demás de escasa cuantía) no lo impedian, se ha tratado de ampliar, en la mayor medida posible, el número de Agencias participantes, propiciando en la convocatoria de los concursos públicos celebrados la participación del más amplio número de empresas publicitarias. Sin embargo, y como puede observarse, el número de participantes en los concursos públicos convocados --y, en especial, en el de mayor entidad por su importancia y cuantía económica (Campaña del "Impuesto sobre la Renta y Patrimonio")-- fué escaso, no muy superior al de los que concurren a algunas contrataciones directas y personificado en las mismas o similares Agencias. Por lo demás, el hecho de que las adjudicaciones directas --como expresa el escrito en su página 23-- se hayan dirigido cerca de once empresas publicitarias, recayendo las adjudicaciones en un núcleo de ocho de ellas, --no puede en modo alguno estimarse como práctica restrictiva de la concurrencia, antes al contrario, si se observa que a las cuatro licitaciones por concurso público convocadas en el B.O.E. en el año 1985 concurren solamente 10 empresas (Campaña del "Calendario al Contribuyente"), 8 empresas (Campaña de "Administraciones de Hacienda"), 5 empresas (Campaña del "Nuevo Procedimiento de Gestión Tributaria") y 6 empresas (Campaña del "Impuesto sobre la Renta y Patrimonio") y que las concurrentes por este sistema y las adjudicatarias por el primero fueron --prácticamente las mismas, lo que revela la escasa capacidad de elección de que disponía el Ministerio.

6º Expresar, en cuanto a las ampliaciones de las Campañas, --que se ordenaron siempre por los altos cargos antes expresados, por las causas que estimaron oportunas (presumiblemente, por considerar insuficiente la penetración publicitaria de los medios inicialmente previstos) y adjudicadas por el sistema que, igualmente, decidieron. Parece, sin embargo, razonable que dichas ampliaciones siguieran la misma línea, diseños, medios, slogans, etc... que se habían adoptado en las fases anteriores de la propia Campaña para que ésta consiguiera sus objetivos publicitarios, lo que explica su adjudicación en la mayoría de los casos a las mismas Agencias.

7º Por último, indicar que tanto la Dirección del Servicio de Publicaciones, como los funcionarios de él dependientes que han tenido a su cargo la tramitación de los expedientes de contratación han actuado en todo momento con el mayor esmero y la más absoluta imparcialidad en la formación y resolución de aquéllos, constando en todos ellos los informes favorables de la Asesoría Jurídica y de la Intervención Delegada, como expresa el escrito del Tribunal de Cuentas en su página 1, habiéndose recibido ofertas del mínimo legal de tres empresas en los contratos números 5, 6, 7, 9, 16, 17, 18, 19 y 20, contrariamente a lo que se expresa en la página 23 del escrito.

Madrid, 17 de abril de 1989

El Inspector de Servicios.



INFORME RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN RELATIVA AL
CONTRATO CELEBRADO PARA LA REMODELACION DE LAS PLANTAS 4ª A 9ª
DE LA NUEVA SEDE DE LA DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA,
EN MARIA DE MOLINA 50, DE MADRID

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por los artículos 2.a) y 21.3.b) 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 disposición, con relación al contrato celebrado por la Subsecretaría del extinguido Ministerio de la Presidencia del Gobierno con la empresa "Alcyón, Construcciones y Proyectos, S.A." respecto de las OBRAS DE REMODELACION DE LAS PLANTAS 4ª A 9ª DE LA NUEVA SEDE DE LA DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA, EN MARIA DE MOLINA 50, DE MADRID, que fué adjudicado directamente a la mencionada empresa en 12 de junio de 1985 por un importe inicial de 275.721.239 ptas., habiéndose realizado posteriormente por la misma empresa otras obras en el citado edificio con la misma finalidad, por 73.161.316 ptas., cuyo gasto fue convalidado por el Consejo de Ministros de 25 de septiembre de 1986.

Examinada la documentación contenida en el extracto de expediente del que se deriva dicho contrato, así como los documentos y aclaraciones remitidos durante la tramitación del correspondiente expediente de fiscalización, consideradas las alegaciones formuladas por los interesados y oídos el Ministerio Fiscal y el Servicio Jurídico del Estado en este Tribunal, y

Vistas las disposiciones reguladoras de esta materia, contenidas en la Ley de Contratos del Estado y sus disposiciones complementarias, así como las normas procesales de la Ley de Funcionamiento del Tribunal,

HA ACORDADO, en su sesión del día 20 de julio de 1989, la formulación del presente

INFORME A LAS CORTES GENERALES

y su integración en su Informe Anual por el ejercicio 1985, acompañado de una copia íntegra de las indicadas alegaciones de los interesados.

1.- Antecedentes

1.1.- Tramitación del expediente de contratación

Las obras objeto del contrato examinado fueron tratadas en dos distintos proyectos relativos, respectivamente, a la "remodelación de las plantas 4ª a 8ª del edificio" el primero de ellos, elaborado en el mes de marzo de 1985 con un presupuesto de contrata de 235.401.455 ptas., y a la "remodelación de la planta 9ª" el segundo, redactado en 14 de mayo siguiente con un presupuesto de 54.404.346 ptas., según resulta del Resumen de sus correspondientes "Presupuestos Generales", en los que consta también su aprobación técnica por el Subsecretario del Departamento en 13 de junio de 1985 en el primero y con fecha ilegible en el segundo --si bien, de la documentación aportada por los interesados en el trámite de alegaciones, se deduce que la misma tuvo lugar en 1 de julio de 1985--. Por lo demás, dichos proyectos fueron objeto del preceptivo replanteo previo en 15 de marzo y 14 de mayo del mismo año, e informados por la Oficina de Supervisión de Proyectos de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 4 y en 20 de junio de 1985.

En 24 de junio de 1985 el Excmo. Sr. Ministro de la Presidencia del Gobierno declaró la "reconocida urgencia" de estas obras a los efectos de su contratación directa, al amparo de lo establecido por el nº 2 del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado, exponiendo detalladamente las razones de aquella urgencia. Razones que pueden resumirse en el obligado desalojo, por deshaucio, de la sede de la Dirección General de la Función Pública en aquella época --sin que se precisen más circunstancias--, de un lado, y de otro, y fundamentalmente, en la imposibilidad de aposentamiento del Centro Directivo en su antiguo edificio ante la entrada en vigor de la Ley 30/84, de 2 de agosto, sobre Reforma de la Función

Pública, y la atribución a la misma de nuevas competencias, desarrolladas por Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, así como en determinados aspectos puntuales, como la constitución del Consejo General de la Función Pública, la instalación del Servicio Informático al que corresponde la llevanza del Registro Central de Funcionarios, la próxima creación de nuevos puestos de trabajo en la Dirección General que no podrían ubicarse en las antiguas dependencias, etc.; por lo que se concluye en definitiva en la necesidad de que el servicio estuviera terminado a comienzos del cuarto trimestre de 1985, lo que implicaba que la contratación de las obras hubiera de efectuarse con carácter de urgencia, ya que su plazo de ejecución era de tres meses.

Ordenada la iniciación del oportuno expediente para la contratación directa de las obras en 5 de julio de 1985, se forma el correspondiente Pliego de Cláusulas administrativas particulares, en el que se establece un presupuesto de contrata de 289.805.801 ptas. y un plazo de ejecución de 3 meses, señalándose como clasificación exigida al contratista la concerniente al Grupo C, subgrupos 4 y 8, Categoría E, y a los Grupos I, subgrupo 6, y J, subgrupo 2, Categoría D en ambos. Pliego que fue informado favorablemente por el Servicio Jurídico en 10 de julio siguiente, si bien con la indicación de consultar antes de la adjudicación al menos a tres empresas capacitadas para la ejecución de las obras, entendiéndose por tales las que contasen con la clasificación exigida, y observando respecto de ésta que la categoría económica exigible debía ser la "E" en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 28 de mayo de 1988.

Formuladas las oportunas invitaciones, se recibieron las siguientes ofertas:

- JESUS ELORZA UGARTE, Construcciones, S.A.	282.560.656 ptas.
- PEDRO BUENDIA SAEZ.....	277.923.763 "
- ALCYON, Construcciones y Proyectos, S.A.	275.721.293 "

Observándose que en el extracto de expediente primitivamente enviado a este Tribunal figuraba exclusivamente esta última oferta, registrada de entrada en el Departamento con fecha 11 de julio de 1985, y que reclamada la remisión de todas las ofertas recibidas, los ejemplares enviados aparecen registrados en el Servicio de Arquitectura del Ministerio, en 24 de junio de 1985, bajo los núms. 33, 34 y 35.

En fin, en el mismo día, 12 de julio de 1985, se produjo la toma de razón del gasto por la Oficina de Contabilidad y su fiscalización previa por la Intervención, así como la aprobación del mismo y la adjudicación del contrato por el Subsecretario del Departamento, recayendo esta última en favor de la empresa "Alcyon, Construcciones y Proyectos, S.A." por la indicada cantidad de su oferta. E, igualmente, en el mismo día, 26 de julio de 1985, se produjo la constitución de la fianza definitiva por el adjudicatario y la formalización del contrato mediante documento administrativo.

1.2.- Ejecución de las obras

La comprobación del replanteo de estas obras fue realizada en 15 de agosto de 1985 --que resultaba ser día festivo--, por lo que, habida cuenta de su plazo de ejecución, ésta había de concluir en 15 de noviembre siguiente.

Esto no obstante, en 31 de octubre del mismo año se concede una prórroga hasta el 31 de diciembre siguiente, motivada por variaciones al proyecto ordenadas por la propiedad; y de acuerdo con ello las certificaciones de obra acreditativas de su realización llevan fechas de agosto a diciembre de 1985. En fin, la recepción provisional de las obras se produjo en 18 de febrero de 1986, mediante el acta correspondiente.

Por lo demás, solicitada por nuestro escrito de 13 de septiembre de 1988 información sobre la posible existencia de otros contratos por obras realizadas en el mismo edificio, el Centro contratante en su

contestación de 13 de octubre siguiente remitió un informe de la Intervención Delegada en el Departamento, de 24 de julio de 1986, y Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de septiembre siguiente sobre convalidación de un gasto total de 73.161.316 ptas. por la realización por el mismo contratista, sin previa fiscalización y autorización, de dos obras relativas, respectivamente, a la "instalación de un equipo S.A.I. e instalaciones complementarias" por 37.800.939 ptas. y a la "adecuación de vestíbulo, áreas comunes y obras complementarias" por 35.360.377 ptas., cuyos proyectos, se dice, fueron supervisados por la Oficina del MOPU en 18 de febrero y 6 de mayo de 1986, acreditándose su realización mediante certificaciones de obra de 30 de marzo y 23 de mayo del mismo año; y así mismo se acompañaba el acta de recepción provisional de estas obras, expedida en 10 de octubre de 1986. Por último, en el trámite de alegaciones se ha aportado el resguardo acreditativo de la constitución de la fianza definitiva, conjuntamente para ambas obras, de la misma fecha que la citada acta de recepción y por un importe de 2.926.453 ptas., que resulta insuficiente por estar calculado sobre el presupuesto de adjudicación y no sobre el de contrata, según las cantidades que figuran para los mismos en la repetida acta de recepción.

2.- Consideraciones

Del análisis de los hechos expuestos en el epígrafe anterior se deducen las siguientes consideraciones con relación al contrato examinado.

2.1.- Respetto de la procedencia del sistema de adjudicación

El contrato relativo a las obras primitivas fue adjudicado directamente por razones de urgencia, al amparo de lo dispuesto por el artículo 37.2 de la Ley de Contratos del Estado, el cual exige que la misma sea consecuencia de necesidades apremiantes que demandaran una pronta ejecución, que no pueda lograrse por medio de la tramitación urgente regulada en los artículos 26 de la Ley y 90 de su Reglamento, previa justificación razonada en el expediente y acuerdo del Jefe del Departamento. Y en apoyo de la utilización de este sistema, siempre excepcional, de contratación se incorporó a su expediente la Orden Ministerial de 24 de junio de 1985, en la que se exponen hasta diez motivos distintos justificativos de dicha urgencia.

Sin embargo, ni en dicha Orden ni en el resto del expediente aparece aquella justificación razonada de la imposibilidad de utilizar alguno de los sistemas de licitación pública y general --más respetuosos con el derecho de todos los empresarios capacitados para participar en la contratación pública y más beneficiosos para los intereses económicos de la Administración por su mayor virtud depuradora de los precios-- siquiera en su tramitación urgente regulada en los artículos citados. Sin que, por otra parte, resulte aceptable la tesis mantenida en las alegaciones de los interesados en el sentido de que "el acuerdo del órgano de contratación para adjudicar directamente por razones de urgencia, incluye por sí misma la declaración implícita de no poder lograr la consecución de las necesidades utilizando la tramitación del artículo 26, por ser esta condición indispensable para aquella declaración, y por lo tanto ha tenido que estimarse previamente en su justo valor"; muy al contrario, entiende este Tribunal que el indicado artículo 37.2 establece claramente dos condicionantes para la aplicación de este sistema excepcional por razones de urgencia: la justificación razonada en el expediente de la reconocida urgencia y de la incapacidad para satisfacerla por medio de la tramitación urgente de los sistemas de licitación y el acuerdo del Jefe del Departamento, sin que ninguno de ellos por sí solo pueda suplir al otro.

Por lo demás, se insiste en que la economía de tiempo que puede lograrse con el empleo de la contratación directa frente a los restantes sistemas de contratación debe ser mínima, siempre que en uno y otro caso

se cumplan las formalidades legales. En este punto debe advertirse que, respecto del contrato de obras, tanto la Ley como el Reglamento de Contratos distinguen perfectamente, tratándolos incluso en Capítulos diferentes, entre las "actuaciones preparatorias del contrato de obras" y el "procedimiento de adjudicación", y que aquellas "actuaciones preparatorias" son idénticas cualquiera que sea el sistema seguido para la contratación, mientras que respecto del procedimiento de adjudicación, si bien en los sistemas de concurrencia general debe publicarse la convocatoria de la licitación y respetarse el plazo mínimo de presentación de proposiciones, también en el de adjudicación directa deben gestionarse las ofertas cerca de las empresas que se estimen capacitadas y concederles un período de tiempo para el estudio y presentación de sus proposiciones.

Más concretamente, para el contrato al que nos venimos refiriendo, la rapidez en su tramitación ha sido consecuencia, más que de la utilización del sistema de contratación directa, del irregular proceder, que después se estudiará, consistente en solicitar las ofertas antes de la aprobación de uno de los proyectos que constituían su objeto, así como del pliego de condiciones y del gasto correspondiente. Mientras que, por otra parte, se observa que la declarada urgencia de las obras parece contradecirse con la dilación producida en el comienzo de su ejecución mediante la comprobación del replanteo, que tuvo lugar después de pasar un mes desde la adjudicación --realizándose por lo demás en día festivo--; debiéndose destacar que, si bien se han observado los plazos normales para estas actuaciones, establecidos por el artículo 127 del Reglamento General de Contratación, no se ha tenido en cuenta la facultad establecida por el artículo 90.3 del mismo Reglamento para acelerar su realización --facultad que, aunque literalmente se refiere al procedimiento de tramitación urgente de los sistemas de concurrencia general, con mayor razón debe tenerse presente en los casos de adjudicación directa por razones de urgencia--.

Por último, se observa que la Orden Ministerial de 24 de junio de 1985, al detallar los distintos motivos determinantes de la urgencia, únicamente precisa un dato temporal al indicar que las obras debían estar terminadas a "comienzos del cuarto trimestre de 1985". Finalidad que no pudo ser alcanzada a pesar de la utilización de este sistema excepcional, toda vez que las repetidas obras no concluyeron hasta finales del mes de diciembre de 1985, recibiendo provisionalmente en 18 de febrero del año siguiente.

2.2.- Respeto de la promoción de concurrencia en la oferta

En cuanto al modo en el que se ha promovido la concurrencia en la oferta para el contrato examinado, comenzamos por destacar que no se ha dado cumplimiento a la solicitud de este Tribunal para que le fuera enviada la documentación de las gestiones realizadas en dicha promoción y para que se justificaran las razones de haberse formulado las invitaciones para concurrir cerca de determinadas empresas. Únicamente se ha remitido un escrito del Jefe del Servicio de Administración Financiera al Jefe del Servicio de Régimen Interior, de fecha 10 de junio de 1985, por el que se interesan las ofertas de "empresas especializadas", y al que se acompañaban las presentadas por la empresa que resultó adjudicataria y por "Pedro Buendía Saez" y "Jesús Elorza Ugarte, Construcciones, S.A."

Ahora bien, con relación a estas dos últimas empresas se observa que la primera estaba clasificada en la categoría D del grupo C --para el que se exigía la categoría E-- y en la categoría C de los grupos I y J --para los que se exigía la categoría D--, mientras que la segunda estaba únicamente clasificada en el grupo C, categoría C, por lo que consiguientemente ninguna de ellas cumplía los requisitos exigidos, ni por lo tanto hubiera podido celebrar válidamente este contrato. En consecuencia, entendemos que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado, en el sentido de consultar al menos a tres empresas capacitadas para la ejecución de las obras, debiéndose entender como requisito mínimo de esta capacidad --tal

como había recordado el Servicio Jurídico del Estado precisamente en su informe al Pliego de Cláusulas administrativas particulares del contrato examinado-- el estar en posesión de la clasificación exigida, ya que la única oferta válida entre las gestionadas era la de la empresa que resultó adjudicataria.

Con relación a ello, y sin objetar el defecto indicado, las alegaciones de los interesados exponen que las invitaciones se dirigieron a empresas de las que se tenía conocimiento por haber realizado otras obras para el Departamento, comprobándose únicamente la capacidad de la que había presentado la oferta más económica. Mas, en este punto debe recordarse que, así como en los sistemas de licitación pública y general --subasta, concurso-subasta y concurso-- existe una calificación de la capacidad de los licitadores, previa a la apertura de sus proposiciones económicas, con mayor razón debe existir análoga preocupación en el sistema de contratación directa en el que, como se decía anteriormente, la promoción de concurrencia es limitada y referida en exclusiva a empresas escogidas por el propio órgano de contratación. Y más concretamente con relación al contrato examinado, debe también advertirse que en el citado informe del Letrado del Estado al pliego de cláusulas administrativas particulares se hacía especial mención a la necesidad de cursar las invitaciones a empresas que ostentaran la clasificación requerida en dicho pliego.

Por otra parte, y en cuanto al tiempo en el que se realizaron las repetidas gestiones en promoción de concurrencia, se observa que, aunque se desconoce la fecha de las mismas, las proposiciones recibidas figuran registradas de entrada en el Servicio de Arquitectura del Departamento en 24 de junio de 1985, con números correlativos del 33 al 35. De donde resulta que las mismas debieron solicitarse con anterioridad incluso a la aprobación del segundo de los proyectos que constituían el objeto del contrato y a la Orden Ministerial declarando la urgencia de la contratación y, desde luego, a la de iniciación del expediente, al informe del pliego de cláusulas administrativas particulares por el Servicio Jurídico del Estado, a la fiscalización del gasto por la Intervención y a la aprobación del mismo por el órgano de contratación, con aprobación asimismo del pliego y apertura del procedimiento de adjudicación.

Respecto de ello, debe destacarse en general que la solicitud y recepción de ofertas durante la tramitación del expediente de contratación encierra siempre la incongruencia de formularse aquéllas antes de estar determinadas las condiciones técnicas, económicas y jurídicas a las que deben referirse. Por lo que esta práctica únicamente resulta admisible, en el contrato de obras, al tenor de lo dispuesto por el artículo 88 del Reglamento General de Contratación, en los supuestos recogidos por los tres primeros números del artículo 113 de la misma disposición, esto es cuando no sea posible la previa fijación de un presupuesto definitivo o se trate de obras cuyos proyectos o prescripciones técnicas no hayan podido ser establecidas previamente por la Administración, o cuando ésta entienda que el proyecto elaborado por ella es susceptible de ser mejorado por otras soluciones técnicas a proponer por los licitadores; supuestos en los que la presentación de proposiciones se hace siempre mediante concurso públicamente convocado y con concurrencia general.

Y la irregularidad de esta práctica se agrava, pudiendo convertirse en fuente de todo tipo de suspicacias por hacerse intervenir al futuro adjudicatario antes de estar definitivamente aprobados el proyecto, el presupuesto y las condiciones del contrato, en los casos de adjudicación directa, dada la limitación de concurrencia típica de este sistema, la forma discrecional con la que en él se produce tanto la convocatoria de empresarios como la designación del contratista y su escasa virtud depuradora de los precios. Circunstancias a las que debe añadirse especialmente, en el caso del contrato ahora examinado, la incorrecta manera en la que se promovió la concurrencia de ofertas, por haberse invitado exclusivamente al futuro adjudicatario y a otras dos empresas que, dada la importancia económica del contrato, no podían celebrarlo válidamente.

Por último, a mayor abundamiento, y también con referencia exclusiva al contrato examinado, debe observarse que el Letrado del Estado en su informe al pliego de cláusulas administrativas particulares, recuerda como actividad de futuro la obligación de "consultar, antes de realizar la adjudicación, al menos a tres empresas capacitadas"; y en su último párrafo vuelve a insistir en la necesidad de apertura de la fase de adjudicación. Sin que sean atendibles las razones de urgencia en la contratación expuestas en las alegaciones de los interesados, ni aceptable su interpretación de que el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Contratos, al disponer que el órgano de contratación deberá consultar al menos a tres empresas "antes de realizar la adjudicación", le faculte para efectuar tales consultas fuera del propio procedimiento de adjudicación.

2.3.- Respeto de las obras realizadas posteriormente

En cuanto, por fin, a las obras relativas a la "adecuación de vestíbulo, áreas comunes y obras complementarias" y a la "instalación de un equipo SAI e instalaciones complementarias", ejecutadas durante el año 1986 sin previo expediente de gasto, por importes respectivos de 35.360.377 y 37.800.939 ptas., lo irregular de su tramitación y ejecución dificulta notablemente la calificación de su naturaleza.

Los interesados, en sus alegaciones manifiestan que no se trató de expedientes de modificación sino de contratos absolutamente independientes, indicando además la urgente necesidad de realizar dichas obras e insistiendo en la convalidación por el Consejo de Ministros del gasto supuesto por las mismas --que según las alegaciones, validó lo realizado por la Administración hasta aquel momento-- y en el hecho de que el informe de la Intervención Delegada en el Departamento afirmara que "si el expediente para amparar el citado gasto hubiese sido propuesto en tiempo oportuno, acompañado del preceptivo informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, no hubiese existido inconveniente en aportar informe favorable al mismo".

A pesar de tales manifestaciones, entiende este Tribunal que la condición de independencia de unas obras o su consideración de adicionales o complementarias de otras anteriores no depende de la voluntad del órgano de contratación y mucho menos de la formación de proyectos separados por cada una de sus partes --como ocurrió precisamente con las obras primitivas de las examinadas--, sino de su propia naturaleza y de la finalidad perseguida, que en el supuesto ahora considerado fue la adecuación de los locales que habían de constituir la nueva sede de la Dirección General de la Función Pública. Y, en este sentido, se recuerda que el artículo 21 de la Ley de Contratos del Estado dispone en su primer párrafo que los proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas --entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores aplicaciones de que posteriormente puedan ser objeto--, y comprenderán todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra, permitiendo este mismo precepto en su segundo párrafo y el artículo 59 del Reglamento, que le desarrolla, el fraccionamiento de una obra total en proyectos parciales solamente en virtud de autorización del Jefe de Departamento y mediante resolución debidamente motivada --y siempre, además, que las obras parciales ostenten aquella independencia funcional aludida en el párrafo anterior--.

Sobre esta base legal, entendemos que las obras posteriores debieron haberse recogido en el proyecto de las primitivas, a fin de que éste comprendiera todas las finalidades perseguidas por la contratación. Y si bien se explica en las alegaciones que las obras de adecuación del vestíbulo y zonas comunes no se incluyeron en el primer momento por entender que habrían de realizarse conjuntamente con la Dirección General de Patrimonio, no se han justificado las razones de no haberse previsto

en el repetido proyecto primitivo las referentes a la instalación del equipo SAI e instalaciones complementarias.

Por otra parte, con relación a la pretendida independencia de estas obras, se observa que su dependencia respecto de las primeras se desprende, además de su finalidad común, del texto de la exposición contenida en el Acuerdo de convalidación del gasto por el Consejo de Ministros, en la que se habla de que "como consecuencia de las obras realizadas en la nueva sede de la Dirección General de la Función Pública... se planteó la necesidad urgente de realizar determinadas obras...", así como de los hechos de no haberse promovido concurrencia en la oferta para la contratación de estas obras y de haberse encomendado al adjudicatario de las anteriores y con la misma baja ofrecida en ellas. Mientras que la mutua interrelación entre las obras posteriores se deriva, no sólo de haberse tramitado conjuntamente el expediente para la convalidación del gasto supuesto por ambas, sino también de haberse realizado también conjuntamente tanto la recepción provisional de ambas obras como su respectivo afianzamiento.

Por último, y en cualquier caso, es claro que el procedimiento seguido para la contratación de estas obras fue absolutamente irregular, en cuanto que no solo se omitió la fiscalización previa y la aprobación del gasto por el órgano de contratación --que hubo de ser posteriormente convalidado--, sino que tampoco consta la existencia --ni han sido aludidos por los interesados en sus alegaciones-- de actuaciones tales como el encargo de elaboración del proyecto o la autorización para la formación del reformado, la elaboración del correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares; con informe del Servicio Jurídico del Estado, la documentación de las gestiones realizadas en promoción de ofertas y contestaciones recibidas, en su caso, la adjudicación definitiva y el documento o documentos mediante los que se formalizaron los contratos, observándose además que la fianza constituida lo fué en 10 de octubre de 1986 --fecha de la recepción provisional de las obras que garantiza-- y resulta ser insuficiente en 149.491 ptas. por haberse calculado sobre el presupuesto de adjudicación y no sobre el de contrata. Por lo demás, resulta también evidente que la posterior convalidación del gasto por el Consejo de Ministros no puede suponer aprobación de tan irregular proceder --o validación de lo actuado, según alegan los interesados-- siendo tan sólo trámite necesario para que pudiera ser asumida por el Estado la obligación derivada de la ejecución de nuevas obras por el empresario.

3.- Conclusiones

En conclusión a todo cuanto antecede, entiende este Tribunal que en el contrato examinado, relativo a la "remodelación de las plantas 4ª a 9ª de la nueva sede de la Dirección General de la Función Pública, en María de Molina 50, de Madrid", por un importe inicial de 275.721.239 ptas., no aparece enteramente justificada la utilización del sistema, siempre excepcional, de contratación directa, con infracción de lo dispuesto por los artículos 28 y 37.2 de la Ley de Contratos del Estado. Y ello, tanto desde un punto de vista formal, por no haberse justificado en el expediente de contratación la imposibilidad del empleo de los sistemas de licitación pública y general, incluso en su tramitación urgente regulada en los artículos 26 del mismo texto legal y 90 de su Reglamento --sistemas que, por sus características, resultan más respetuosos con el derecho de todos los empresarios para participar en la contratación pública, así como con el interés de la Administración en recibir suficientemente depuradas sus ofertas como resultado de la competencia general--, como por la consideración práctica de no haberse concluido la ejecución de las obras en el plazo deseado, "principios del último trimestre de 1985", --por lo que se entiende que la utilización de los mencionados sistemas de licitación pública y general hubiera supuesto solamente unos días de retraso además de los tres meses que resultaron en definitiva.

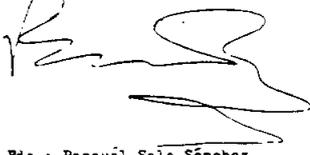
Y asimismo se consideran infringidos los artículos 24 y 37 de la misma Ley, en cuanto que las ofertas se gestionaron con anterioridad a la apertura del procedimiento de adjudicación --e incluso antes de estar enteramente determinadas las condiciones técnicas, económicas y jurídicas del contrato--, y por que las mismas se solicitaron únicamente de la empresa que resultaría adjudicataria y de otras dos que, por no reunir los requisitos de clasificación exigidos en el contrato, no hubieran podido celebrarlo válidamente.

Por otra parte, y respecto de las obras realizadas por el mismo contratista y con la misma finalidad que las anteriores, durante el año 1986, por un importe total de 73.161.316 ptas., se entiende que fueron objeto de un procedimiento irregular, no sólo por haberse omitido la toma de razón, fiscalización y aprobación del gasto correspondiente --por lo que el mismo hubo de ser posteriormente convalidado por el Consejo de Ministros--, sino también por no haberse justificado la realización de actuaciones tales como la formación del Pliego de cláusulas administrativas particulares, con informe del Servicio Jurídico del Estado, la realización de consultas cerca de al menos tres empresas que se estimaran capacitadas para su realización, la adjudicación definitiva y la formalización de los respectivos contratos --observándose además que la fianza constituida conjuntamente para ambas obras, lo fue el mismo día de su recepción provisional y por cuantía insuficiente--, sin que la posterior convalidación del gasto por el Consejo de Ministros pueda suponer aprobación de tan irregular proceder, siendo tan solo trámite necesario para que pudiera ser asumida por el Estado la obligación derivada de la realización de las obras por el empresario.

Por todo ello, este Tribunal estima que deben ponerse en conocimiento de las Cortes Generales los hechos recogidos en los párrafos anteriores, junto con las consideraciones relativas a los mismos, por medio del correspondiente Informe, al que se unirán las alegaciones recibidas de los interesados, y que se expondrá integrado en el Informe Anual referente al ejercicio de 1985.

Madrid, 20 de julio de 1989

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Pdo.: Pascual Sala Sánchez

A N E X O

ALEGACIONES FORMULADAS POR LOS INTERESADOS

Mediante escrito de ese Tribunal, se remitió Borrador de Informe resultado provisional de la fiscalización efectuada respecto al contrato correspondiente a las "OBRAS DE REMODELACION DE LAS PLANTAS 44 A 98 DE LA NUEVA SEDE DE LA DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA, EN MARIA DE MOLINA, 50, DE MADRID", al objeto de que se formularan alegaciones y justificaciones.

Al estar afectados dichos locales a este Departamento y una vez recibida la información necesaria, se formulan ante ese Tribunal las puntualizaciones a las conclusiones del Borrador que a continuación se detallan, acompañándose asimismo el escrito remitido por el ILMO. SR. D. JAVIER DIE LAMANA a quien se dió traslado del citado Borrador atendiendo el requerimiento de ese Tribunal.

Las referidas puntualizaciones son las siguientes:

PRIMERA.- Alteración del orden regular de las actuaciones:

Se dice que se ha anticipado la aprobación técnica de los proyectos a su respectiva supervisión, lo que parece un error en la comprobación de fechas pues, según se demuestra documentalmente, el proyecto de "remodelación de las plantas 44 a 88" fue supervisado el 4 de Junio de 1985 y aprobado el 13 de Junio, según fotocopias que se adjuntan números 1, 2 y 3. El proyecto de

"remodelación de la planta 98" se supervisó el 20 de Junio de 1985 y fue aprobado el 1 de Julio siguiente. Si bien en este último caso la fotocopia puede originar dudas en relación con la fecha, en el original, a disposición de ese Tribunal de Cuentas, aparece más nítida. No obstante y para su aclaración, se adjuntan fotocopias de otros documentos integrados en el proyecto junto con el "resumen general", constitutivos todos ellos de un solo volumen, en los que las fechas de aprobación (final de la Memoria y final del Pliego de Condiciones Técnicas) corresponden al citado día 1 de Julio de 1985 (fotocopias 4, 5, 6, 7 y 8), por lo que forzosamente la fecha dudosa ha de corresponderse con esta última.

Cierto es que el replanteo previo se realizó con anterioridad a la supervisión y aprobación del proyecto con lo que pudo romperse el orden indirectamente establecido en los artículos 78 y 81 del Reglamento General de Contratación, según se dice en el Borrador de informe del Tribunal de Cuentas, pero no cabe tampoco olvidar en primer lugar la ambigüedad del artículo 78, en el que sin establecer orden cronológico alguno para un conjunto de actos varios, determina, que después de efectuados éstos, se "... resolverá sobre la aprobación del proyecto". El artículo 81 es más preciso, pero puede entenderse que la alteración en el orden de los actos cuando las circunstancias así lo demandaren, no representa una vulneración de la norma, sobre todo si se tiene en cuenta que el replanteo previo es un documento de la Administración anterior a la aprobación del expediente cuya fecha no es determinante de perjuicio alguno ni para la Administración ni para terceras personas.

La urgencia en la realización de las obras, para lo que había que contar con crédito suficiente, determinó la necesidad de tener preparada la documentación constitutiva del expediente para que en su tramitación se consiguiera la celeridad y eficacia a que alude, por otra parte, el artículo 84 del Reglamento, en el que tampoco se enumeran, pero si se relacionan, los documentos mínimos de un expediente de contratación.

Parece evidente, por ejemplo, que el pliego de bases con el informe de la Asesoría Jurídica, reseñado en la letra c) del artículo 84 podría realizarse con anterioridad al replanteamiento previo (letra b) o expedir el certificado de existencia de crédito (letra d) nada más aprobado el proyecto, lo que en ocasiones ha de hacerse por exigirlo las Asesorías Jurídicas para informar el pliego de bases, sin que por ello pueda decirse que se ha infringido la norma, y sin embargo se ha roto la pretendida orden de actuaciones.

En cuanto a la solicitud de ofertas a los posibles interesados se ha producido, según el borrador de informe del Tribunal, con anterioridad a la fiscalización y aprobación del gasto e incluso de la iniciación del expediente de contratación.

Efectivamente, las ofertas tuvieron entrada en el Servicio de Arquitectura antes de la fiscalización del gasto y su posterior aprobación, lo que resulta lógico si se tiene en cuenta que el expediente, por las razones de urgencia de las obras perfectamente conocidas, y para las que se había solicitado del Ministerio de Economía y Hacienda los créditos necesarios, habría de adjudicarse por contratación directa. Sabido es que cuando se utiliza este procedimiento no es contrario a derecho realizar en un solo acto la aprobación del pliego de bases informado por la Asesoría Jurídica, la aprobación del gasto y su adjudicación. Al ser simultánea la Autorización y la Disposición del crédito, es preciso haber consultado previamente a las empresas, momento que no parece fijarse con exactitud por la legislación vigente, pues el artículo 118 del Reglamento General de Contratación establece como único imperativo que la mencionada consulta se efectúe antes de proceder a la adjudicación.

Concluidos los proyectos, si bien aún no supervisados, sirvieron para determinar aproximativamente el total de los créditos a solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda, que fueran aprobados por el Consejo de Ministros en su reunión del día 3 de Julio de 1985 (fotocopia nº 9), e igualmente para solicitar ofertas de varias empresas, al objeto de que, inmediatamente después de contar con el crédito necesario pudiera iniciarse el expediente de contratación. La posible anticipación en la solicitud de ofertas, no parece lesionar norma legal alguna dadas las peculiaridades del sistema de adjudicación a aplicar, teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales concurrentes.

La misma Orden Ministerial declarativa de la urgencia y del sistema de adjudicación de las obras se fecha en días anteriores a la aprobación de los créditos, haciéndose así constar en su primer párrafo.

Las actuaciones realizadas hicieron posible que al acuerdo de iniciación del expediente, que se produce el 5 de Julio de 1985, siguieran la petición de informe jurídico del expediente y Pliego de bases (9-7-85), que fue informado favorablemente el siguiente día 10 de Julio.

El expediente fue fiscalizado el 12 de Julio y el mismo día se aprobó, simultáneamente, el gasto, el Pliego de bases y la adjudicación a favor de Alcyon, Construcciones y Proyectos, S.A.

La igualdad de fechas en la recepción de las ofertas debió ser consecuente con las instrucciones del Servicio de Arquitectura para que en ese día se entregaran.

SEGUNDO.- Promoción en la concurrencia de ofertas:

Si bien hubo concurrencia en la promoción de ofertas, pues se solicitaron a tres empresas diferentes, es lo cierto que dos de ellas no tenían exactamente la clasificación adecuada para la obra a realizar, lo que pudo deberse, no es posible asegurarlo como consecuencia del tiempo transcurrido, a un error de interpretación por cuanto la oferta más económica correspondía a empresa debidamente clasificada. Este último dato era fundamental pues la obra dada su naturaleza de simple remodelación, aunque de alguna entidad económica, exigía hacer recaer la adjudicación en la empresa que lo ofreciera a precios más ventajosos.

La razón de haber interesado ofertas a las empresas consultadas no es otra que el conocimiento que de ellas se tenía, por haber realizado obras anteriores en el Departamento.

TERCERO.- Ejecución de la obra:

Con fecha 18 de Julio de 1985 del Registro General de salida se comunica a Alcyon Construcciones y Proyectos, S.A. la adjudicación de las obras, constituyéndose la fianza en la Caja General de Depósitos en 26 de Julio, el mismo día en que se firma el contrato administrativo.

El 15 de Agosto, dentro del plazo estipulado en el artículo 127 del Reglamento General de Contratación, se realiza el acto de comprobación del replanteo. El tiempo transcurrido entre la formalización del contrato y el replanteo definitivo, quince días aproximadamente, no fue lo que determinó con carácter exclusivo la prórroga concedida que se extendió hasta el 31 de Diciembre de 1985. Las causas específicas de la mencionada prórroga se encuentran contenidas en el escrito de la empresa adjudicataria de 21 de Octubre de 1985, a la que da su conformidad el Arquitecto del Servicio de Arquitectura del Departamento el 24 de Octubre (fotocopias nos. 10 y 11). La prórroga fue autorizada en 31 de Octubre de 1985, (fotocopia nº 12).

En cuanto a las obras que fueron ejecutadas sin la previa fiscalización y posterior aprobación del gasto, por lo que hubieron de ser convalidadas en Consejo de Ministros del día 1 de Septiembre de 1986, y que se refieren a las instalaciones de un equipo SAI e instalaciones complementarias en las plantas 4ª a 9ª (37.800.939,- ptas.) y obras de adecuación del vestíbulo, áreas comunes y obras complementarias (35.360.377,- ptas.), es preciso hacer constar lo siguiente:

Tal como se especifica en el acuerdo de Consejo de Ministros, fue la urgente necesidad de realizar obras para la instalación de determinados equipos y la adecuación de vestíbulo y áreas comunes lo que determinó acometer dichos trabajos a la mayor brevedad posible.

Es necesario aclarar que la planta baja o vestíbulo, junto con otras áreas comunes, se pensaban realizar en principio conjuntamente con la Dirección General del Patrimonio del Estado (obras para la Intervención General de la Administración del Estado), optándose en el último momento por efectuar las obras separadamente por cuestiones de orden práctico y para evitar su prolongación en el tiempo.

Iniciadas las obras sin la preceptiva fiscalización del gasto, se consideró de aplicación lo previsto en el artículo 25 del Real Decreto de 3 de Marzo de 1925, según redacción dada al mismo por el Decreto de 11 de Septiembre de 1953.

En cuanto a la infracción de los artículos que se señalan en el borrador provisional del Tribunal de Cuentas, no cabe olvidar la existencia de diversos actos realizados en orden a la contratación, como son lógicamente los proyectos de las obras y su supervisión, extremo tenido en cuenta por la Intervención Delegada y recogido por el borrador de informe del Tribunal de Cuentas, así como las actas de replanteo y posterior constitución de fianza. (fotocopia 13).

Consecuente con ello, al extracto de expediente para el Consejo se une el preceptivo informe de la Intervención Delegada, que obra en ese Tribunal de Cuentas, y en el que se dice que "si el expediente para amparar el citado gasto hubiese sido propuesto en tiempo oportuno, acompañado del preceptivo informe de la Asesoría Jurídica del Departamento, no hubiese existido inconveniente en aportar informe favorable al mismo".

Igualmente es necesario aclarar que no se trata de expedientes de modificaciones, sino contratos absolutamente independientes por lo que no resultaba preceptivo el dictamen del Consejo de Estado a que alude el artículo 18 de la Ley de Contratos.

El acuerdo de Consejo de Ministros incluye la definición de las dos obras por acumulación de los expedientes, extremo éste que se ve con claridad en el informe de la Intervención Delegada a que antes se aludió, y al que el acuerdo del Consejo se refiere cuando habla de que el importe global de los proyectos asciende a 73.161.316,- Ptas. (fotocopia nº 14).

Ahora bien, habiéndose acumulado los expedientes a los efectos de su autorización por el Consejo de Ministros y tratándose de un mismo adjudicatario, parecía lógico suscribir un solo acta de recepción. Ello no representa en ningún momento que se tratara de la misma obra, sino de obras distintas, perfectamente diferenciadas, como ya se ha dicho, y que fueron acumuladas posteriormente por economía de procedimiento, dado que ambas debían someterse al trámite convalidatorio, trámite que, si bien ha de considerarse excepcional, tiene no obstante su regulación específica en la norma citada anteriormente (R.D. 3 de Marzo de 1925), en cuyos propios términos entendemos fue cumplimentada, incluso los requisitos establecidos en el informe fiscal, según dispone el Decreto 493/1967, de 3 de Marzo en su artículo 2º.

Debe entenderse que el acto convalidatorio del Consejo de Ministros, al aprobar la obligación asumida por el Estado, vistas las circunstancias excepcionales que concurrían en el expediente y que figuraban en la propuesta, validó igualmente lo realizado por la Administración hasta aquel momento.

CUARTA.- Sistema de adjudicación.

El borrador provisional del Tribunal de Cuentas afirma que la declaración de urgencia del expediente a que se refiere se contradice "con el hecho de que entre la elaboración del primero de sus proyectos (marzo de 1985) y la adjudicación del contrato se dejó transcurrir un periodo de tiempo de cuatro meses aproximadamente". Es cierto, pero no lo es menos que en Abril de dicho año se inició un expediente de modificaciones presupuestarias ante el Ministro de Economía y Hacienda para la obtención de los créditos precisos para las obras que nos ocupan en el edificio de la calle de María de Molina, nº 50, de Madrid, plantas 4ª a 9ª, que habían sido afectadas a

este Departamento. Autorizados los créditos el 3 de Julio de 1985, (fotocopia nº 9) la contratación no pudo efectuarse con anterioridad a esta fecha, anticipándose en todo caso parte de la documentación comprensiva del expediente de obras. La falta de dotaciones se recoge en la Orden Ministerial de 24 de Junio.

La comprobación del replanteo se efectuó, tal como establece el artículo 127 del Reglamento General de Contratación, a partir de la fecha de formalización del contrato, no habiendo transcurrido más de una quincena, y no desde la fecha de adjudicación.

La Orden Ministerial de 24 de Junio de 1985, que expone diez motivos distintos con los que se justifica la declaración de urgencia, y que resultaron aceptables a la Asesoría Jurídica del Departamento en su informe de 10 de Julio de 1985 al también Pliego de Bases, no tenía que incluir cláusula alguna de que la urgencia requerida no podía conseguirse por medio de la tramitación urgente de los sistemas de concurrencia general, regulada por los artículos 26 de la Ley de Contratos y 90 de su Reglamento, ya que el nº 2 del Artículo 37 de dicha Ley, como sistema excepcional para efectuar la contratación directa por razones de urgencia, excluye taxativamente que puedan conseguirse los mismo efectos aplicando la tramitación urgente a que aluden los otros artículos de la Ley y Reglamentos citados. Es decir, parece que el acuerdo del órgano de contratación para adjudicar directamente por razones de urgencia, incluye por sí misma la declaración implícita de no poder lograr la consecución de las necesidades utilizando la tramitación del artículo 26, por ser esta condición indispensable para aquella declaración, y por lo tanto ha tenido que estimarse previamente en su justo valor.

De cualquier forma, con el punto 2 del artículo 37 de la Ley de Contratos se reducen considerablemente los plazos en relación con la tramitación urgente, pues la celebración del concurso, su publicación en el B.O.E., los plazos para presentación de proposiciones, la constitución de la mesa y la posterior adjudicación, podrían haber representado un número de días tales que la adjudicación de las obras no se habría efectuado hasta ya entrado el mes de Septiembre. La posterior prórroga del contrato nada dice contra el sistema de adjudicación utilizado, pues también habría sucedido si se hubiera aplicado la tramitación urgente, al menos es perfectamente presumible por cuanto es un hecho que viene determinado por vicisitudes no determinables a priori, si bien la prórroga se hubiera dilatado en el tiempo con toda seguridad.

Es interesante dejar aquí constancia de algunas fechas que dicen mucho en cuanto a la agilidad con que fue tramitado el expediente:

- Orden ministerial de declaración de urgencia	24-6-85.
- Orden de iniciación del expediente	5-7-85.
- Remisión del Pliego de Bases a la Asesoría Jurídica	9-7-85.
- Informa favorable de la Asesoría Jurídica	10-7-85.
- Propuesta de gasto	11-7-85.
- Informe favorable de la Intervención Delegada	12-7-85.
- Aprobación del Gasto, del Pliego de Bases y de la Adjudicación	12-7-85.
- Comunicación de la adjudicación	18-7-85.
- Constitución fianza por la Empresa	26-7-85.
- Formalización del Contrato administrativo	26-7-85.
- Comprobación del replanteo	15-8-85.
- Petición de prórroga	21-10-85.
- Informe sobre la prórroga	24-10-85.
- Concesión de prórroga	31-10-85.
- Designación representante de la I.G.A.E.	30-12-85.
- Acta de recepción provisional	18-2-85.

Es oportuno añadir por último que desde el momento en que se contó con los créditos necesarios hasta la finalización de la obra sólo transcurrieron menos de seis meses, prórroga incluida.

Se estima que, solo de esta forma, es decir aplicando la declaración de urgencia a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Contratos para la adjudicación por contratación directa, pudo conseguirse que las obras se realizaran en tiempo muy inferior al que se hubiera necesitado utilizando el sistema de la tramitación urgente del expediente, prevista en el artículo 26 de la mencionada Ley, con lo que se consiguieron los efectos deseados.

Juan Ignacio Moltó García.
SUBSECRETARIO.

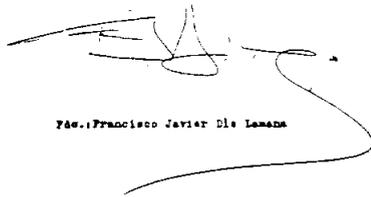
ILMO SR D. JUAN IGNACIO MOLTO GARCIA
SUBSECRETARIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS .
MADRID.

Por el Ilmo Sr. Subsecretario de Relaciones con Las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, se me dió traslado, mediante escrito del 25 de Abril de este año, del Borrador de Informe, resultado provisional de la fiscalización efectuada del contrato celebrado el 12 de Junio de 1985 con Alcyon, Construcciones y Proyectos S.A., ocupando yo el cargo de Subsecretario del Ministerio de la Presidencia, que le había sido remitido por el Excmo Sr. Presidente de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, para posibles alegaciones o justificaciones, que, según el borrador de Informe citado podrían adjuntarse a las emitidas por la Subsecretaría.

En virtud de lo que antecede, y visto el informe emitido por V.I. de fecha de ayer, en el que se hacen las alegaciones y justificaciones pertinentes.

Le comunico mi total conformidad con el aludido informe de V.I., solicitando que este escrito se adjunte al propio informe y se remita con él al Tribunal de Cuentas.

Madrid, 24 de Mayo de 1989



Fdo. Francisco Javier de la Lanza

RESULTADOS DE LA FISCALIZACION SELECTIVA "IN SITU" REALIZADA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS A LA SOCIEDAD ESTATAL "REMOLQUES MARITIMOS, S.A.", EN BASE A LAS CUENTAS RENDIDAS DE LOS EJERCICIOS DE 1980 A 1985, AMBOS INCLUSIVE

I N D I C E

- I.- ANTECEDENTES
- II.- AMBITO Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACION
- III.- ASPECTOS DE LA CONTABILIDAD Y DEL CONTROL INTERNO
- IV.- SITUACION FINANCIERO-PATRIMONIAL DE LA SOCIEDAD:
 - a) Inmovilizado material
 - b) Inmovilizado financiero
 - c) Gastos amortizables
 - d) Existencias
 - e) Deudores
 - f) Cuentas financieras
 - g) Ajustes por periodificación (Activo)
 - h) Capital y Reservas
 - i) Provisiones
 - j) Deudas a plazos largo y medio
 - k) Deudas a plazo corto
 - l) Ajustes por periodificación (Pasivo)
 - m) Cuenta de Explotación
 - n) Contingencias
- V.- SOBRE LA SITUACION JURIDICA DE LA SOCIEDAD AL 31 DE DICIEMBRE DE 1985
- VI.- GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS "PROGRAMAS DE ACTUACION, INVERSIONES Y FINANCIACION" (PAIF)

VII.- EVOLUCION DE LA SOCIEDAD CON POSTERIORIDAD AL PERIODO FISCALIZADO

APENDICE (5 páginas)

- ANEXO I.- BALANCES DE SITUACION AL 31 DE DICIEMBRE DE LOS AÑOS 1980 A 1985, AMBOS INCLUSIVE
- ANEXO II.- CUENTAS DE RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE 1980 A 1985, AMBOS INCLUSIVE
- ANEXO III.- GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS "PROGRAMAS DE ACTUACION, INVERSIONES Y FINANCIACION" (PAIF) DE LOS EJERCICIOS 1982, 1983, 1984 Y 1985

ALEGACIONES:

Del Ilmo. Sr. D. Ignacio López del Hierro
Del Ilmo. Sr. D. Fernando Salvador y Sánchez Caro

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a) y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto por los artículos 9.1, 11.b), 12 y 14.1 de la misma disposición, y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en especial los artículos 27, 28.1, 31.b) y d), 34, 41 y 44 de dicha Ley, en relación con los resultados de la fiscalización selectiva "in situ" realizada a la Sociedad Estatal "Remolques Marítimos, S.A.", en base a las cuentas rendidas de los ejercicios 1980 a 1985, ambos inclusive, HA ACORDADO, en sesión celebrada el día 27 de junio de 1989, aprobar el presente Informe y su elevación

A LAS CORTES GENERALES

mediante la integración del mismo en el Informe anual del año 1985.

I.- ANTECEDENTES

REMOLQUES MARITIMOS, S.A. es una Sociedad Estatal, según lo establecido por el artículo 6.1.a) de la Ley General Presupuestaria, que se constituyó el 26 de enero de 1966 con la denominación de REMOLCADORES DE PASAJES, S.A. El capital inicial de 14 millones de pesetas fue suscrito, por terceras partes, por una persona particular y por dos sociedades de titularidad estatal, CAMPSA y Potasas de Navarra, S.A., según lo autorizado por Orden del Ministerio de Hacienda de fecha 12 de julio de 1965. El objeto social, según los primeros Estatutos, era la realización de operaciones encaminadas a explotar la concesión administrativa de las operaciones de remolque dentro del puerto de Pasajes.

El 27 de septiembre de 1971 se modificaron la denominación y el objeto sociales, pasando la primera a ser REMOLQUES MARITIMOS, S.A. y el objeto de la Sociedad las "operaciones de remolque dentro de todos los puertos españoles, así como las asistencias, salvamentos y remolques en alta mar o en puertos extranjeros, conforme a las normas vigentes sobre este particular".

Una Orden del Ministerio de Hacienda de fecha 5 de febrero de 1976 autorizó a CAMPSA para la adquisición de las acciones de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. que poseía Potasas de Navarra, S.A. El 8 de octubre de 1976 el Consejo de Ministros autorizó al Ministerio de Hacienda para incorporar a la Cartera del Estado las acciones de la Sociedad fiscalizada en poder de CAMPSA, debiendo ésta considerar dichas acciones como inmovilizado adquirido para los fines del Monopolio de Petróleos. Estas acciones representaban el 66,67 por 100 del capital de REMOLQUES MARITIMOS, S.A.

Por sucesivas ampliaciones, el capital social al 31 de diciembre de 1985 era de 400 millones de pesetas, representado por 400.000 acciones al portador, de 1.000 pesetas de valor nominal cada una, totalmente desembolsadas, de las cuales el 66,67 por 100 eran propiedad del Estado.

II.- AMBITO Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACION

La fiscalización realizada se ha referido a los estados financieros de los ejercicios de 1980 a 1985, entre inclusive, sin perjuicio de analizar, en ciertos casos, operaciones y su soporte en documentos de fechas anteriores o posteriores al periodo mencionado.

Como limitaciones al alcance de la fiscalización sólo merece destacarse la falta de contratos anteriores a 1974, referentes a la compra o construcción de buques, y la posible existencia de pasivos no registrados, debido a que la Sociedad no contabiliza los bienes y servicios recibidos hasta que las correspondientes facturas se hallan conformadas. La primera limitación, que impide verificar el valor en cuentas de los buques, sólo afecta al 7,5 por 100 de la flota perteneciente a la Sociedad al 31 de diciembre de 1985, y los eventuales pasivos no registrados no pueden alcanzar una cifra muy significativa dado el volumen de las compras anuales. La Sociedad debe contabilizar los bienes y servicios tan pronto se produce su recepción, como establece el Plan General de Contabilidad (PGC).

III.- ASPECTOS DE LA CONTABILIDAD Y DEL CONTROL INTERNO

Aunque la contabilidad de la Sociedad está planificada, en líneas generales, según las normas del PGC, con frecuencia deja de tenerse en cuenta el principio del devengo, y las memorias anuales omiten presentar el cuadro de financiamiento y el anexo al balance que, según el mencionado Plan, forman parte integrante de las cuentas anuales a rendir.

El escaso número de personas que integran la administración de la Sociedad es causa de que funciones que, en aplicación de las más elementales normas de control interno deben ser desempeñadas por personas distintas e independientes entre sí, sean desarrolladas en REMOLQUES MARITIMOS, S.A. por una misma persona. Esta sensible debilidad del control interno resulta algo atenuada, de hecho, por la actuación de distintas direcciones y departamentos.

IV.- SITUACION FINANCIERO-PATRIMONIAL DE LA SOCIEDAD

a) Inmovilizado material

La Sociedad no ha mantenido un criterio uniforme, en el tiempo, para la amortización de los buques de su flota, ni se ajusta a los coeficientes establecidos por las normas fiscales que, al parecer, no se adecúan a la vida útil real de los remolcadores.

Al 31 de diciembre de 1985, si se consideran los coeficientes mínimos fijados por las normas fiscales, existe un exceso de amortización global de la flota de 28,6 millo-

nes de pesetas, debido a que uno de los buques se amortiza por el sistema degresivo y, a la expresada fecha, presentaba una amortización superior en 109,1 millones de pesetas a la que correspondería según el sistema lineal.

La Sociedad debería solicitar un plan de amortización especial de su flota, tal como se autoriza por los artículos 55 y 56 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades (RIS).

b) Inmovilizado financiero

El 5 de febrero de 1986 se enajenaron acciones que representaban el 60 por 100 del capital social de Compañía Valenciana de Remolcadores, S.A. (COVARESA), experimentando una pérdida de 52 millones de pesetas, cifra ligeramente superior a la minusvalía señalada a dichas acciones por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en auditoría realizada de los estados financieros de la Sociedad al 31 de diciembre de 1984, al analizar la valoración dada a dichas acciones en el momento de su compra, el 1 de marzo de 1984.

La mencionada pérdida, que puede considerarse efectiva al 31 de diciembre de 1985 e imputable a "Resultados extraordinarios", prescinde de la consideración de que la actividad en el puerto de Alicante, inicialmente de COVARESA, se traspasó a REMOLQUES MARITIMOS, S.A. antes de la venta de las acciones. Al comprar las acciones de la flota se valoró en 40 millones de pesetas la exclusividad que ésta tenía de trabajos en los puertos de Alicante y Sevilla más unos acuerdos con la competencia en el de Cádiz.

c) Gastos amortizables

Los saldos de las cuentas de este Grupo son objeto de amortización indirecta a partir del ejercicio siguiente al de su contabilización. Según establece el PGC, la amortización debe ser directa y según el artículo 67 del RIS, dicha amortización debe comenzar a partir de la fecha de la operación que haya originado el gasto amortizable. Al 31 de diciembre de 1985, y con cargo a "Resultados del ejercicio 1985", la amortización practicada debe incrementarse en 2,4 millones de pesetas, a fin de corregir la mencionada demora en iniciar la amortización de "Gastos de puesta en marcha".

En el ejercicio de 1985, se han contabilizado 37,9 millones de pesetas de gastos financieros originados por necesidades extraordinarias de financiación para la terminación de dos buques que se hallaban en construcción en Astilleros Luzuriaga, al solicitar éstos la situación legal de suspensión de pagos. Estos gastos financieros carecen de la proyección económica futura que justifique su diferimiento, por lo que deben imputarse a resultados de los ejercicios 1984 y 1985 en que se produjeron, en la proporción de 30,1 y 7,8 millones de pesetas, respectivamente.

d) Existencias

Al 31 de diciembre de 1985, el gasóleo depositado en los buques presenta un exceso de valoración de 4,7 millones de pesetas, si se tiene en cuenta el criterio de valorar las existencias al coste medio o coste de mercado, el menor de ellos. La Sociedad no tuvo en cuenta que una parte de las compras de combustible se realizaron en el extranjero a precios inferiores a los del Monopolio español, y que los de este último resultaban 4 pesetas menos por litro, importe de la subvención a recibir posteriormente. El mencionado ajuste debe adeudarse a "Resultados del ejercicio 1985".

e) Deudores

De la revisión de los saldos de las cuentas de este Grupo, al 31 de diciembre de 1985, se deducen como principales las siguientes observaciones:

1a.- Indemnizaciones de seguro por siniestros figuran pendientes de cobro por el importe íntegro del perjuicio declarado, sin tener en cuenta la franquicia estipulada en el contrato de seguro, que supone una reducción de 3,9 millones de pesetas en la suma de las mencionadas indemnizaciones reclamadas. Esta reducción es imputable a "Resultados del ejercicio 1985".

2a.- Según lo autorizado por el artículo 82 del RIS, la Empresa dotó provisión por diversos saldos cuyo cobro presentaba retraso al 31 de diciembre de 1984 por el 25 ó 50 por 100 de su importe respectivo. Al propio tiempo, traspasó a la cuenta de "Clientes dudosos" las fracciones de saldos objeto de la provisión citada. El posterior cobro de algunas de las cantidades parcialmente consideradas dudosas ha originado diversos saldos acreedores en la cuenta de "Clientes", al 31 de diciembre de 1985, por no haberse retrocedido las fracciones clasificadas en "Clientes dudosos".

No es correcto contabilizar como de dudoso cobro una fracción del importe de una factura por el sólo hecho de haberla provisionado por retraso en el cobro. Todos los saldos clasificados como de dudoso cobro deben estar provisionados por su cuantía íntegra, pero es admisible que el importe de la provisión exceda al de los saldos contabilizados como dudosos.

3a.- De la revisión de los distintos saldos pendientes de cobro se deduce la necesidad de incrementar el saldo de la cuenta "Provisión para insolvencias" en 11,9 millones de pesetas, cargando 11,5 millones de pesetas a "Resultados del ejercicio 1985" y el resto a "Resultados extraordinarios".

f) Cuentas financieras

Se recabó información de los bancos con los que la Sociedad operó durante el transcurso del año 1985, y de las respuestas obtenidas se deducen las observaciones siguientes:

1a.- Seguían teniendo firma autorizada en distintos bancos tres personas que habían cesado en la Sociedad con más de un año de antelación al 31 de diciembre de 1985. Los poderes de dos de ellas habían sido objeto de revocación inscrita en el Registro Mercantil, pero se había omitido comunicar a los bancos tal revocación. En marzo de 1986 se revocaron los poderes de la tercera persona citada. No obstante, de las comprobaciones efectuadas no se deduce la utilización de su firma por las personas mencionadas con posterioridad a su cese en la Sociedad.

2a.- La Sociedad había omitido contabilizar en cuentas de orden dos avales emitidos a su favor por el Banco Exterior de España, por importe de 7,5 millones de pesetas, y en vigor al 31 de diciembre de 1985.

La falta de una permanente comprobación del movimiento de las cajas de los buques ha motivado la acumulación de numerosos errores, en parte detectados y rectificadas en 1986 y 1987. A finales del último año citado aún quedaban saldos deudores pendientes de aclarar su origen, por un im-

porte de dos millones de pesetas, por el cual debe constituirse una provisión de eventual quebranto con cargo a "Resultados extraordinarios".

g) Ajustes por periodificación (Activo)

La Sociedad ha venido utilizando estas cuentas en forma inadecuada, para reflejar existencias, cantidades pendientes de cobro, etc.

Al 31 de diciembre de 1985, el saldo de 2,7 millones de pesetas representa la diferencia entre el coste de un salvamento y las cantidades ya cobradas a cuenta del mismo. Posteriormente no pudo cobrarse nada más, pero se hubieron de pagar 0,7 millones de pesetas, sin contabilizar al 31 de diciembre de 1985, por la colaboración de un tercero en el referido salvamento. Procede adeudar 3,4 millones de pesetas a "Resultados del ejercicio 1985", cancelando el saldo de "Ajustes por periodificación (Activo)" y abonar a una cuenta de "Acreedores diversos" 0,7 millones de pesetas.

Intereses a devengar por pagos aplazados o préstamos obtenidos e incluidos en el nominal de efectos aceptados o pagarés expedidos se hallaban sin contabilizar al 31 de diciembre de 1985, por un importe de 90 millones de pesetas, o bien se habían contabilizado erróneamente en "Ajustes por periodificación (Pasivo)" por 14,2 millones de pesetas. Procede traspasar a las cuentas del epígrafe el último saldo citado y contabilizar los 90 millones de pesetas con abono a "Préstamos a plazo medio", en la que figuran los pagarés por el importe recibido en préstamo y no por el nominal por el que aquéllos fueron expedidos.

h) Capital y Reservas

Al 31 de diciembre de 1985, las acciones representativas del capital social de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. tenían los titulares siguientes:

Patrimonio del Estado ...	267.648 acciones	66,91 por 100
Mar Oil, S.A.	129.651 "	32,41 " "
Otros accionistas	2.701 "	0,68 " "
	400.000	100,00 " "
	*****	*****

Un acta de la Inspección de Hacienda, de fecha 31 de diciembre de 1985, redujo el saldo acreedor de la cuenta "Actualización Ley de Presupuestos de 1981" en 17,1 millones de pesetas. Esta reducción y las contrapartidas en las cuentas de "Flota" y su "Amortización acumulada", por 19,6 y 2,5 millones de pesetas, respectivamente, fueron contabilizadas en el ejercicio de 1986.

i) Provisiones

Bajo este epígrafe, la Sociedad hace figurar solamente las provisiones constituidas para cubrir el coste de las obras y reparaciones a realizar en los buques para que éstos mantengan las necesarias condiciones de seguridad.

Es criterio de general aceptación, incluso por la legislación fiscal, que las citadas reparaciones constituyen un gasto devengado en el transcurso del plazo que precede a las revisiones a efectuar con la periodicidad marcada por el Decreto 3384/71, de 28 de octubre.

El no poder prever con antelación todas las reparaciones a realizar y el efectuarse algunas de ellas con carácter previo a la revisión, hacen muy difícil el determinar la provisión necesaria, a una fecha dada, sin un reconoci-

miento técnico de cada buque. Se suele aceptar que la provisión constituida al final de cada ejercicio alcance al menos el coste medio de las reparaciones de un año.

Al 31 de diciembre de 1985, en tres buques la provisión era negativa por un importe conjunto de 3,1 millones de pesetas, otros tres buques no tenían provisión y, en conjunto, según el criterio anteriormente señalado, la provisión era insuficiente por 9,2 millones de pesetas, que deben contabilizarse con cargo a "Resultados del ejercicio 1985".

La Sociedad adeuda en estas cuentas de provisiones las facturas conformadas por reparaciones efectuadas en los buques. Una O.M. de 14 de septiembre de 1964, que desarrolló la consideración fiscal de estas provisiones, así como el PGC, determinan que las facturas citadas se contabilicen en cuentas de gastos y la provisión constituida se abone en la cuenta 790 "Reparaciones extraordinarias cubiertas con provisiones".

j) Deudas a plazos largo y medio

La Sociedad ha clasificado en tres cuentas diferentes, según el vencimiento de los distintos plazos, unos préstamos recibidos del Banco de Crédito Industrial (BCI) que, al 31 de diciembre de 1985, importaban 2.719 millones de pesetas. El PGC señala el anexo al balance como lugar para informar a terceros sobre el vencimiento de los préstamos, pero manteniendo éstos en la sola cuenta que corresponde según el plazo de amortización establecido, cuyo saldo se reduce a medida que vencen los diferentes plazos de amortización.

El 31 de diciembre de 1983 se aceptaron efectos por un importe total de 6 millones de pesetas, con vencimientos a 6, 16 y 28 meses, como indemnización a un directivo que causó baja en la Sociedad. Estos efectos no se contabilizaron a su aceptación, y a su vencimiento se consideraron gastos de personal. Al 31 de diciembre de 1985 permanecían en circulación dos efectos con vencimiento en abril de 1986, por importe de 2,6 millones de pesetas, que deben contabilizarse en "Efectos comerciales a pagar" con adeudo a "Resultados extraordinarios".

k) Deudas a plazo corto

Del análisis de las cuentas de este Grupo se deducen, como principales, las siguientes observaciones:

1a.- La contabilización por la Sociedad de los bienes y servicios recibidos cuando se conforma la correspondiente factura, según quedó anteriormente indicado, ha motivado el que, al 31 de diciembre de 1985, se omitiese contabilizar una compra de gasóleo por valor de 5,9 millones de pesetas, no obstante haber facturado una parte sustancial de dicho combustible en el ejercicio de 1985 al fletador del remolcador que realizó el acopio. Procede abonar el referido importe, al 31 de diciembre de 1985, en la cuenta 402 "Proveedores, facturas pendientes de recibir o de formalizar", que debe abrirse, con cargo a "Resultados del ejercicio 1985".

2a.- En "Acreedores diversos" se han contabilizado provisiones de fondos a consignatarios por 5,8 millones de pesetas y anticipos a cuenta de gastos por 4,2 millones de pesetas, que deben ser traspasados a cuentas del Activo.

La justificación por los consignatarios de la provisión de fondos recibida se hace a través de las llamadas

"cuentas de escala", cuyos gastos se contabilizan en el ejercicio abierto en el momento de recibir éstas, que a veces se demora varios años, lo que implica una traslación de resultados entre ejercicios. Deberían constituirse provisiones por la estimación de los gastos pendientes de contabilizar.

3a.- Al 31 de diciembre de 1985, se omitió contabilizar un devengo del personal que importaba 1,7 millones de pesetas, que debe considerarse incremental los gastos del ejercicio cerrado en la expresada fecha.

4a.- La cuenta de "Acreedores por intereses" debería recoger los intereses vencidos pendientes de pago, pero al 31 de diciembre de 1985 incluye en su saldo intereses devengados pero no vencidos por 23,5 millones de pesetas, que deben figurar en la cuenta 580 "Intereses a pagar, no vencidos".

5a.- En "Acreedores por dividendos" el saldo al 31 de diciembre de 1985, de 14,2 millones de pesetas, comprende los dividendos a favor del Patrimonio del Estado distribuidos con cargo a los ejercicios de 1982 y 1983, los de accionistas privados, excepto Mar Oil, S.A., del ejercicio de 1983 y, además, los de 1981 y 1982 correspondientes a los herederos de 16 acciones.

Unos contratos de préstamo firmados con el BCI impedían a la Sociedad distribuir dividendos con cargo a resultados de los ejercicios de 1983, 1984 y 1985, sin la previa autorización del Banco. Ante una reclamación del BCI por el pago de dividendos de 1983 a Mar Oil, S.A., según manifiesta la Sociedad, ésta ofreció reclamar su devolución, pero no hay constancia de que el Banco haya insistido.

Los dividendos contabilizados son líquidos, después de deducida la retención fiscal, que sobre los de 1983 se efectuó por error al 16 por 100 en lugar de al 18 por 100 vigente en el año 1984 en que tuvo lugar el devengo.

l) Ajustes por periodificación (Pasivo)

La Sociedad, durante todo el periodo fiscalizado, ha venido utilizando estas cuentas para recoger conceptos que deberían haberse reflejado en otras distintas, mientras que en otras cuentas se reflejaban saldos que correspondían a éstas.

También en 1985 ha tenido lugar la confusión citada, como queda indicado al tratar de "Ajustes por periodificación (Activo)" en el apartado g) de este capítulo IV, y de "Acreedores por intereses" en la observación 4a del apartado k) anterior.

Por otra parte, procede contabilizar, al 31 de diciembre de 1985, intereses de demora devengados a favor del Banco de Crédito Industrial por un importe de 2,3 millones de pesetas e intereses de préstamo a favor del Banco Exterior de España por 0,9 millones de pesetas, con adeudo a "Resultados del ejercicio 1985" por el total de 3,2 millones de pesetas.

m) Cuenta de explotación

De un minucioso análisis de los ingresos y gastos contabilizados en el periodo fiscalizado, ejercicios de 1980 a 1985, ambos inclusive, se deducen diversas observaciones entre las que destacan las siguientes:

12.- El fuerte incremento habido en los gastos de personal durante el mencionado periodo obedece a un aumento del 211,3 por 100 en la plantilla de personal embarcado, al tiempo que dicha plantilla pasó de estar integrada exclusivamente por tripulantes de los remolcadores de puerto, a ser un 60 por 100 de la misma tripulantes de remolcadores de altura y "supplies", con mayor exigencia de cualificación profesional y, por tanto, con devengos salariales más elevados. Por otra parte, la Sociedad ha venido respetando los límites de incrementos salariales establecidos para el año 1984 por la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, así como, en otros años, por acuerdos de ámbito nacional.

22.- A partir de 1982, la Sociedad ha establecido convenios colectivos de trabajo diferentes para el personal de oficinas, personal embarcado adscrito a cada uno de los puertos, remolcadores de altura y "supplies". En los convenios con personal embarcado se determina una cantidad alzada a percibir mensualmente en concepto de horas extraordinarias, debido, según manifiesta la Sociedad, a las peculiaridades del trabajo y a la dificultad de determinar las horas realmente trabajadas. Los importes pactados por el expresado concepto de horas extraordinarias, variables según los convenios para cada categoría, representan en todos los casos la equivalencia de un elevado número de horas que, si se realizan, se infringe el límite que para dichas horas establece el artículo 35.2 del Estatuto de los Trabajadores, modificado por el artículo 10.2 del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo. La Inspección de Trabajo ha levantado actas por el expresado concepto, al menos en Bilbao y Alicante.

32.- La Sociedad, en distintas ocasiones, ha compensado en metálico el importe de vacaciones no disfrutadas por el personal embarcado. Esta práctica infringe lo dispuesto por el artículo 38.1 del Estatuto de los Trabajadores.

42.- Un contrato de "leasing" firmado por la Sociedad y referente a un ordenador, no ha tenido otro reflejo contable que el registro como gasto de las letras ya vencidas. Al 31 de diciembre de 1985 deben contabilizarse las 18 letras pendientes de vencimiento con un valor nominal total de 1,7 millones de pesetas, abonando dicho importe a "Efectos comerciales a pagar" y con adeudo a "Gastos amortizables", dada la intención de no ejercitar la opción de compra.

52.- Las bonificaciones y descuentos en facturas emitidas por la Sociedad vienen siendo contabilizados como un gasto, en contra de lo dispuesto por el PGC, según el cual, deben considerarse como menor importe de la venta.

62.- Procede poner en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los hechos denunciados en las observaciones 22 y 32 de este apartado.

n) Contingencias

Al 31 de diciembre de 1985 la Inspección de Hacienda levantó actas a la Sociedad por diferentes impuestos, por los años del periodo de 1980 a 1984, ambos inclusive. Por tanto, a la expresada fecha, sólo se hallaba abierto a inspección el ejercicio de 1985.

A la misma fecha se hallaban pendientes de sentencia judicial diversas reclamaciones por salvamentos maríti-

mos, que sólo obtuvieron un posterior reflejo contable en caso de resolverse favorablemente y originar un cobro efectivo.

Dos contratos celebrados por la Sociedad el 30 de julio de 1981 y el 29 de julio de 1982, por los que ésta se subrogaba en los derechos sobre dos buques en construcción, así como en los préstamos hipotecarios obtenidos para su financiación, fueron objeto de liquidación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

La primera liquidación, practicada por la Administración el 24 de agosto de 1981, por un importe de 13 millones de pesetas, fue recurrida alegando la no sujeción del contrato al referido impuesto. Desestimado el recurso de reposición, según notificación de fecha 22 de marzo de 1982, así como todos los demás recursos interpuestos en la vía administrativa, con fecha 18 de septiembre de 1987 se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo.

Sobre el segundo contrato se practicó autoliquidación por el referido impuesto con fecha 1 de septiembre de 1982, por los conceptos de transmisión de mueble y subrogación en préstamo hipotecario, ingresando unas cuotas de 3,2 y 3,7 millones de pesetas, respectivamente. El 27 de junio de 1983 se notificó a la Sociedad una liquidación complementaria de 12,4 millones de pesetas por rectificación de la base imponible. El 29 de julio de 1986 el Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Madrid emitió fallo favorable al recurso interpuesto por la Sociedad, ordenando se practicara una valoración motivada de la base imponible, la cual, al 31 de diciembre de 1987, se hallaba pendiente de ser notificada a la Sociedad.

No se ha constituido provisión alguna para compensar el eventual quebranto económico que pueda originar la resolución definitiva sobre el gravamen devengado por los mencionados contratos.

V.- SOBRE LA SITUACION JURIDICA DE LA SOCIEDAD AL 31 DE DICIEMBRE DE 1985

Con independencia de los ajustes señalados en el presente Informe, al 31 de diciembre de 1985 la Sociedad tenía su patrimonio reducido al 48,1 por 100 del capital social. Por tanto, se hallaba afectada por lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley sobre Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas.

Considerando los ajustes que, a la expresada fecha, suponen una pérdida adicional de 140,8 millones de pesetas, la Sociedad queda inmersa en la causa de disolución establecida por el artículo 150-3 de la mencionada Ley, por tener su patrimonio reducido a una cifra inferior a la tercera parte del capital social, a no ser que éste se reintegre o se reduzca.

El 22 de diciembre de 1986, en Junta Universal de Accionistas se acordó reducir a cero el capital social y, simultáneamente, ampliar el mismo en 490 millones de pesetas. Las acciones representativas de esta ampliación fueron suscritas íntegramente por el Estado.

VI.- GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS "PROGRAMAS DE ACTUACION, INVERSIONES Y FINANCIACION" (PAIF)

Según lo manifestado por la Sociedad, el primer PAIF elaborado por la misma es el referente al ejercicio de 1982,

pero no ha realizado aún ningún análisis sobre el grado de cumplimiento del mencionado programa en los diferentes ejercicios.

Como Anexo III al presente Informe, se acompaña un cuadro comparativo de previsiones y realizaciones en los ejercicios de 1982 a 1985, ambos inclusive, que ha sido elaborado por este Tribunal.

En dicho cuadro se observa que las inversiones en Flota se han aproximado a las previstas en 1982 y 1985, pero no en 1983 y 1984 debido a un ritmo de construcción en el astillero más lento del programado y a la falta de construcción de dos remolcadores de altura, previstos en 1984. Las restantes magnitudes de inversiones se consignaron en el PAIF sin un minucioso análisis previo, como lo demuestran las desviaciones existentes en "Reembolso de préstamos", de fácil cuantificación.

Con referencia a la financiación, se observa una demora en el cumplimiento de las previsiones sobre aumentos de capital y la ausencia de un detenido estudio de la futura evolución de la Sociedad, o bien una actuación impuesta por las circunstancias de cada momento sin sujeción a planes establecidos a largo plazo.

VII.- EVOLUCION DE LA SOCIEDAD CON POSTERIORIDAD AL PERIODO FISCALIZADO

En el año 1986 tuvieron lugar tres reuniones de la Junta General de Accionistas: en junio, octubre y diciembre, tomándose en ellas, entre otros, los siguientes acuerdos:

- a) Autorizar la adquisición de acciones de la Sociedad, con cargo a reservas libres, según lo previsto en el artículo 47 de la Ley de Sociedades Anónimas.
- b) Sustituir el Consejo de Administración por un Administrador Unico, previa modificación de diversos artículos de los Estatutos sociales.
- c) Amortizar 130.162 acciones adquiridas según la referida autorización, reduciendo el capital en la correspondiente proporción (la adquisición de los títulos propiedad de accionistas privados se realizó por un precio global de ciento once mil pesetas).
- d) Reducir a cero el capital social resultante de la operación anterior, a fin de compensar pérdidas acumuladas.
- e) Dar cumplimiento al acta de Inspección de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1985, relativa al saldo de la cuenta "Actualización Ley de Presupuestos de 1981", reduciendo dicho saldo en 17,1 millones de pesetas y posterior aplicación de las reservas libres y de parte de la Reserva legal (34,9 millones de pesetas) a la compensación total de las pérdidas acumuladas al 31 de diciembre de 1985.
- f) Ampliación del capital social, simultánea a su reducción a cero, en 490 millones de pesetas. Las acciones emitidas por esta ampliación de capital fueron suscritas en su totalidad por el Estado.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión de fecha 23 de enero de 1987, se autorizó la venta de la participación del Estado en el capital social de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. a la Sociedad estatal Compañía Transmediterránea, S.A., siendo el precio de la enajenación el valor patrimonial de las acciones, según balance al 31 de diciembre de 1986.

Una resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado, de fecha 4 de junio de 1987, dispuso se cumpliera el Acuerdo de enajenación.

Por otra parte, como se indica en el Apéndice, el 30 de septiembre de 1986 la Sociedad vendió a Mar Oil, S.A. seis remolcadores dedicados al servicio de puertos, así como el mobiliario e instalaciones de sus oficinas en los puertos de Pasajes y Alicante, haciéndose cargo la compradora del personal que integraba las correspondientes plantillas.

Otro remolcador del servicio de puertos fue vendido a Remolcadores de Torrevieja S.A., quedando reducida la flota, al 31 de diciembre de 1986, a seis unidades integradas por dos remolcadores de altura y cuatro "supplies". Dos de estos últimos buques fueron fletados por la Dirección General de la Marina Mercante, el 23 de septiembre de 1986, mediante un contrato prorrogable automáticamente por años completos. La misma Dirección General ha cedido a la Sociedad, en explotación, un buque de salvamento, de manera que éste y los dos buques fletados han quedado afectos a coadyuvar en el desempeño de las competencias del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.

La plantilla de la Empresa se redujo en setenta personas en el transcurso del ejercicio de 1986, afectando la reducción tanto a personal de mar como al directivo y administrativo.

Posteriormente, en el ejercicio de 1987, la Sociedad vendió al Ministerio de Defensa uno de los remolcadores de altura e intervino en la constitución de una sociedad denominada Fuera Costa Ibérica, S.A., cuyo principal objeto social es la explotación de buques y artefactos de apoyo a la prospección y explotación de hidrocarburos, a la que aportó uno de los buques "supply" como principal desembolso de acciones que representan el 27 por 100 del capital social. Los préstamos hipotecarios del Banco de Crédito Industrial que gravaban a los dos buques enajenados, fueron, respectivamente, cancelado el primero y subrogada en el segundo Fuera Costa Ibérica, S.A. con la conformidad del Banco.

También en 1987, obtuvo la Sociedad la refinanciación de los restantes préstamos del Banco de Crédito Industrial, tanto de los plazos vencidos con sus intereses, comisiones e intereses de demora, como de la parte de dichos préstamos pendiente de vencer. El nuevo préstamo es de carácter participativo, con vencimientos semestrales de 1 de mayo de 1990 a 1 de noviembre de 1999. Aparte de los intereses y comisiones establecidos, el Banco devengará una rentabilidad adicional, consistente en la participación del mismo en los beneficios netos antes de impuestos que obtenga la Sociedad.

Madrid, 27 de junio de 1989

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Pascual Sala Sánchez

APENDICE

CONSTRUCCION DE DOS BUQUES "SUPPLY" EN
ASTILLEROS LUZURIAGA, S.A.

Las incidencias de esta operación han tenido sensible importancia en el desenvolvimiento de la Sociedad durante los últimos ejercicios. Esto ha motivado el que se le prestase una especial atención en la fiscalización realizada y que se estime de interés hacer una breve reseña de la misma.

La construcción de los nuevos buques fue autorizada por el Consejo de Administración de la Sociedad el 28 de mayo de 1982, constando en acta la designación de una comisión para seleccionar la oferta más conveniente entre varias recibidas. El 30 de junio de 1982, el Consejo, a propuesta de la citada comisión, decidió la adjudicación del contrato a Astilleros Luzuriaga S.A.

Los contratos de construcción de dos buques son de fecha 28 de julio de 1982, aunque el 30 de diciembre del mismo año se dio nueva redacción a los mismos. El permiso provisional de construcción fue concedido el citado día 30 de diciembre de 1982.

Como "addendum" al contrato, se acordó que una serie de elementos de los buques, entre los que destacan los motores principales y auxiliares, serían suministrados por el Armador, reduciendo la facturación del Astillero de 1.004 a 643 millones de pesetas por cada buque, incluidas en ambas cifras las primas a la construcción naval y la desgravación fiscal a percibir. En dicho "addendum" se convenía también que los pagos del Armador serían proporcionales a los cobros de los préstamos del Banco de Crédito Industrial para estas construcciones y que "El Astillero podrá exigir la formalización y aceptación de efectos financieros con vencimiento aproximado al cobro efectivo del crédito, siendo los gastos financieros de la operación por cuenta del mismo".

Con fecha 13 de enero de 1983 se firmó el "addendum" nº 2, indicando dicho día como de entrada en vigor de los contratos de construcción y concretando la parte del precio de 643 millones de pesetas a cancelar mediante la percepción por el Astillero de las primas a la construcción naval y la desgravación fiscal. El mismo día, el Astillero dirigió una carta a la Sociedad en la que invocaba retraso en el inicio de las construcciones y solicitaba una revisión de precios del 1,5 por 100 mensual a partir del 1 de noviembre de 1982, fecha en que se indica debió dar comienzo normalmente la construcción.

El 7 de marzo de 1983 se firma un nuevo "addendum" nº 2, en el que se señala esta fecha para la entrada en vigor de los contratos de construcción y se acepta por el Armador íntegramente la revisión de precios solicitada, 6,35 por 100, correspondiente a 4 meses y 7 días.

El 15 de febrero de 1984 se acordaron una serie de modificaciones de obra, entre ellas las derivadas de un aumento de potencia de los motores principales (de 6.500 BHP a 9.000 BHP), así como un sistema de lodos no previsto inicialmente. Esto incrementó el coste de cada buque en 22,4 millones de pesetas.

En virtud del compromiso del Armador, de aceptar efectos con vencimiento aproximado en las fechas de disponibilidad de la parte del crédito naval correspondiente a las diversas certificaciones de obra realizada, el 1 de marzo de 1984, fecha en que Astilleros Luzuriaga, S.A. solicitó ser declarada en suspensión de pagos, REMOLQUES MARITIMOS, S.A. había aceptado efectos por el 80 por 100 del precio último de los dos buques, deducidas primas y desgravación, proporción correspondiente a los siete primeros plazos de los nueve en que estaba prevista la entrega del crédito naval. No obstante, a la expresada fecha, no se habían emitido certificaciones de los plazos 5º y 7º correspondientes a la incorporación a los buques de los motores principales y auxiliares, respectivamente, elementos que según lo convenido suministraría el Armador.

La obra realizada por el Astillero en los dos buques, al tiempo de suspender pagos, correspondía aproximadamente a las certificaciones emitidas. Los interventores judiciales de la suspensión mantuvieron el criterio de que el importe de las aceptaciones correspondientes a los plazos 5º y 7º constituía un crédito de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. y no entregas a cuenta del contrato de construcción, aunque en carta de fecha 8 de mayo de 1984, dirigida a la Sociedad, manifestaban su criterio, sin señalar los fundamentos de derecho del mismo, de que el citado crédito debía calificarse como preferente, y prometían mantener esta calificación en el dictamen a emitir.

El 7 de mayo de 1984, el Consejo de Administración de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. aprobó un proyecto de Acuerdo a firmar con Astilleros Luzuriaga S.A., con participación en el mismo de los interventores de la suspensión. Como principales cláusulas del citado Acuerdo, pueden citarse:

- a) Ambas partes reconocían que los anteriormente mencionados efectos se habían aceptado como pago a cuenta del precio establecido por la construcción de los dos buques. No obstante, el Armador prestaba su conformidad a que el exceso del importe de las aceptaciones sobre el valor de la obra realizada (fijado provisionalmente en 248,8 millones de pesetas) se considerase no aplicable al pago de las construcciones, volviendo a desembolsar dicha cantidad, bien mediante 20 entregas trimestrales a partir del 30 de mayo de 1984, o bien a través de abonos que el Astillero formularía calculando distintos porcentajes sobre la facturación por trabajos que, directa o indirectamente, le proporcionase el Armador e incluso un 10 por 100 sobre los pagos pendientes de los dos buques en construcción, a medida que se fueran efectuando dichos pagos.
- b) REMOLQUES MARITIMOS, S.A. se comprometía a atender los efectos aceptados en circulación, mediante las oportunas negociaciones con los bancos tenedores. El importe de algunos efectos no negociados (22,8 millones de pesetas) sería satisfecho mediante 5 pagos mensuales, de junio a octubre de 1984.
- c) Con la conformidad de los interventores judiciales, el Astillero cedió al Armador su derecho al cobro de las primas a la construcción naval y de la desgravación fiscal. Por otra parte, el Armador se haría cargo de la integridad de los pagos a realizar, según avance de obra, correspondientes a la parte del precio total pendiente de desembolso.

Este Acuerdo fue firmado de conformidad por ambas partes más los interventores judiciales de la suspensión, el 9 de mayo de 1984.

Con independencia del retraso en la entrega de los buques, ocasionado por la suspensión de pagos del Astillero y contemplado en el Acuerdo de fecha 9 de mayo de 1984, REMOLQUES MARITIMOS, S.A. experimentó un importante incremento de sus gastos financieros debido a la anticipación al Astillero del importe

de las primas y la desgravación fiscal. Haciendo el cálculo en base al coste medio de los créditos no oficiales obtenidos por la Sociedad, dicho coste se estima fue de 58,3 millones de pesetas.

El importe de los efectos aceptados cuyo pago se había de realizar nuevamente, según el Acuerdo mencionado, fijado provisionalmente en 248,8 millones de pesetas, quedó definitivamente establecido por los interventores judiciales de la suspensión en 202,7 millones de pesetas. Esta cifra se compensó con los porcentajes previstos sobre pagos y por aportación al Astillero de nuevos pedidos propios y de terceros. Entre estos últimos destaca el contrato de construcción de dos buques "supply" destinados a Naviera Marot, S.A., con la cual REMOLQUES MARITIMOS, S.A. firmó un contrato de fletamento por cinco años de los buques a construir. Con este contrato, que devengaba un 30 por 100 de su importe, se rebasaba ampliamente la compensación citada, por lo que, el 26 de marzo de 1985, se firmó un Acuerdo entre la Sociedad y el Astillero con sus interventores judiciales, por el que ambas partes consideraban cancelados sus respectivos créditos derivados de las aceptaciones anteriores a la suspensión.

Es de señalar que la Sociedad, para obtener la compensación de deuda anteriormente mencionada, adquirió la obli-

gación contractual de fletar durante cinco años unos buques cuyos servicios tienen actualmente una demanda mínima. La Sociedad manifiesta, respecto a este extremo, que en la fecha en que se concertó el fletamento, 27 de junio de 1984, la situación del mercado de fletamentos para buques de apoyo a los trabajos de prospección y producción petrolífera en el mar era muy diferente a la actual, sin que fuese previsible la caída de la demanda.

El problema del fletamento se ha solucionado en 1986, en el que, mediante un acuerdo global, que la Sociedad reconoce sólo así es admisible, ésta ha renunciado a la actividad que venía desarrollando en puertos españoles, vendiendo la flota adscrita a los mismos, por su valor en cuentas, a Mar Oil S.A., que se ha hecho cargo de las tripulaciones. Esta última Compañía cedió su participación en el capital de REMOLQUES MARITIMOS, S.A., de 129.651 acciones, por el precio de diez mil pesetas, y al mismo tiempo, Naviera Marot, S.A., de la misma propiedad que Mar Oil S.A., consentía la rescisión sin indemnización de los contratos de fletamento firmados. Es de señalar, no obstante, que la rescisión se formalizó por contrato privado de fecha 1 de agosto de 1986, día en que tuvo lugar la cesión de acciones, mientras que la venta de la flota se elevó a escritura pública con fecha 30 de septiembre del mismo año.

A N E X O I

Balances de Situación de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. al 31 de diciembre de los años 1980, 1981, 1982, 1983, 1984 y 1985
(Expresados en millones de pesetas)

<u>A C T I V O</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
INMOVILIZADO MATERIAL.						
Ledificios y otras construcciones	-	-	-	-	23,6	23,6
Mobiliario e instalaciones	2,9	5,8	6,7	35,3	10,5	11,8
Flota	466,8	1.162,8	2.467,6	2.485,7	3.365,7	4.224,2
Menos: Amortización acumulada	(126,0)	(182,5)	(300,4)	(464,9)	(631,0)	(800,1)
Inmovilizado neto	-	211,6	16,5	982,8	850,6	0,1
	<u>343,7</u>	<u>1.197,7</u>	<u>2.190,4</u>	<u>2.638,9</u>	<u>3.619,4</u>	<u>3.459,7</u>
INMOVILIZADO FINANCIERO						
Acciones sin cotización oficial	-	-	-	-	87,0	87,0
Fianzas	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	0,1
	<u>(*)</u>	<u>(*)</u>	<u>(*)</u>	<u>(*)</u>	<u>87,0</u>	<u>87,1</u>
GASTOS AMORTIZABLES						
Marcas comerciales	-	-	-	(*)	(*)	(*)
Gastos de ampliación de Capital	1,1	5,2	5,3	5,3	5,3	10,7
Gastos de primer establecimiento	2,0	2,0	-	-	-	-
Gastos de puesta en marcha	-	1,7	23,5	23,5	21,0	36,0
Investigaciones, estudios y proyectos	-	-	-	-	-	0,4
Otros gastos amortizables	-	-	-	-	0,9	38,3
Menos: Amortizaciones	(2,3)	(2,7)	(1,4)	(6,6)	(7,8)	(12,7)
	<u>0,8</u>	<u>6,2</u>	<u>27,4</u>	<u>22,2</u>	<u>19,4</u>	<u>72,7</u>
EXISTENCIAS						
Gancho	-	-	-	-	19,6	26,1
Otras existencias	-	-	-	-	-	2,9
	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>19,6</u>	<u>29,0</u>
DEUDORES						
Clientes	15,0	87,0	113,7	95,3	58,1	117,1
Deudores varios	0,8	10,6	12,1	5,9	66,8	151,2
Organismos Públicos, deudores	-	-	-	-	426,6	-
Clientes dudosos	0,3	-	-	-	-	12,2
Deudores dudosos	0,6	-	-	-	-	-
Menos: Provisión para insolvencias	(0,9)	-	(0,3)	(0,9)	(12,4)	(12,2)
	<u>15,8</u>	<u>97,6</u>	<u>125,5</u>	<u>109,3</u>	<u>538,1</u>	<u>268,1</u>

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CUENTAS FINANCIERAS						
Caja y Bancos	27,6	22,5	50,3	114,1	81,1	22,7
AJUSTES POR MODIFICACION						
Pagos anticipados e ingresos diferidos	5,0	5,0	17,6	69,4	111,0	27,7
TOTAL ACTIVO	387,9	1.324,0	2.411,0	2.944,7	4.304,6	3.921,8
CUENTAS DE ORDEN	2,8	4,4	17,3	32,6	81,2	47,7
(*) - Saldo anterior a 50.000 pesetas.						
PASIVO						
CAPITAL Y RESERVAS						
Capital social	56,0	168,0	168,0	168,0	300,0	400,0
Reserva legal	0,2	26,6	33,0	33,6	33,6	60,0
Realiz. D. Ley 12/1971, de 30 de Nov.	26,4	-	-	-	-	-
Realiz. Ley 50/1977, de 14 de Nov.	(8,4)	(8,4)	(8,4)	(3,4)	-	-
Realiz. Ley de Presupuestos de 1979	107,9	107,9	107,9	107,9	107,9	-
Realiz. Ley de Presupuestos de 1981	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0
Reserva voluntaria	-	-	3,0	16,2	34,8	90,0
Resultado	-	-	0,2	0,2	0,2	-
Resultados Neg. de Ejerc. anteriores	(5,0)	(36,9)	-	-	-	(121,0)
	218,1	298,0	344,7	363,5	527,5	496,0
PROVISIONES						
Reserva para curas y reparaciones extraordinarias	4,5	1,3	8,3	25,9	10,6	11,1
DEUDAS A PLAZOS LARGO Y MEDIO						
Créditos bancarios	171,2	836,2	1.696,3	-	-	-
Préstamos a plazo medio	-	-	-	89,7	-	1.091,7
Proveedores a plazo medio	-	-	-	-	67,5	5,8
Proveedores a plazo largo	-	-	-	-	-	-
Préstamos a plazo largo	171,2	836,2	1.696,3	2.144,8	3.218,1	1.631,5
	171,2	836,2	1.696,3	2.234,5	2.285,6	2.732,0
DEUDAS A PLAZO CORTO						
Proveedores	4,8	65,2	168,6	109,9	480,4	90,0
Proveedores varios	14,7	26,2	48,7	41,2	481,8	438,9
Préstamos a plazo corto	-	-	-	75,0	608,8	386,1
Administración Pública, acreedora	4,7	6,1	11,2	23,2	49,3	65,9
Organismos de la Seguridad Social	-	3,3	5,4	5,8	13,9	14,3
	24,2	100,8	233,9	255,1	1.642,2	995,2
AJUSTES POR PERIODIFICACION						
Pagos diferidos e ingresos anticipados	1,8	23,4	84,7	35,3	(22,3)	(11,0)
RESULTADOS						
Pérdidas y Ganancias	(31,9)	64,3	43,1	30,4	(121,0)	(304,1)
TOTAL PASIVO	387,9	1.324,0	2.411,0	2.944,7	4.304,6	3.921,8
CUENTAS DE ORDEN	3,8	4,4	17,3	32,6	81,2	47,7

ANEXO II

Cuentas de Resultados de REMOLQUES MARITIMOS, S.A. de los ejercicios de
1980, 1981, 1982, 1983, 1984 y 1985
(En millones de pesetas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS						
ventas	157,4	418,6	771,3	1.091,3	917,6	1.183,5
ingresos financieros	(*)	0,5	0,1	(*)	(*)	(*)
ingresos accesorios a la Explotación	2,9	7,5	14,2	0,5	9,6	2,1
Total Ingresos	160,3	426,6	785,6	1.091,8	927,2	1.185,6
GASTOS						
consumo de materiales (1)	1,3	2,5	5,7	10,9	7,3	6,3
gastos de personal	90,6	150,9	251,9	369,2	347,0 (2)	505,7
gastos financieros	20,2	42,7	118,8	175,3	183,5	327,6
tributos	(*)	(*)	1,2	(0,4)	0,2	0,4
trabajos, suministros y Serv.Ext.	49,1	91,9	198,9	278,3	262,7	355,0
gastos diversos	7,5	14,2	26,8	24,2	20,3	30,0
amortizaciones	19,6	56,9	118,7	169,7	163,0	232,1
dotación de provisiones	13,9	3,2	20,5	34,2	2,5 (2)	39,1
Total Gastos	192,2	362,3	742,5	1.061,4	980,5	1.496,2
DEFICIO DE LA EXPLOTACION	(31,9)	64,3	43,1	30,4	(59,3)	(310,4)
RESULTADOS EXTRAORDINARIOS	-	-	-	-	161,7)	6,1
DEFICIO DEL EJERCICIO	(31,9)	64,3	43,1	30,4	(121,0)	(304,3)

*1 - Saldos inferiores a 50.000 pesetas.

1) - No incluye combustibles que se han considerado suministro.

2) - Una retrocesión de provisiones de 4,5 millones de pesetas se abonó por error en Gastos de personal.

ANEXO III

GRADO DE CUMPLIMIENTO POR "REMOLQUES MARITIMOS, S.A." DE LOS "PROGRAMAS DE ACTUACION, INVERSIONES Y
FINANCIACION" (P A I F) DE LOS EJERCICIOS 1982, 1983, 1984 Y 1985
(En millones de pesetas)

INVERSIONES	1.982			1.983			1.984			1.985		
	PAIF	REAL	Tanto por 100 de desviación.	PAIF	REAL	Tanto por 100 de desviación.	PAIF	REAL	Tanto por 100 de desviación.	PAIF	REAL	Tanto por 100 de desviación.
Flota	1.035,-	1.098,3	6,1	1.465,-	584,-	(40,1)	1.590,6	1.147,9	(27,8)	120,-	128,2	6,8
Otro Inmovilizado Mat.	15,-	12,7	(15,3)	-	29,-	100,-	-	(1,2)	(160,-)	-	1,3	100,-
Inmovil. Financiero	-	-	-	-	-	-	-	87,-	100,-	30,-	0,1	(99,7)
Gastos Amortizables	-	21,2	100,-	72,3	-	(100,-)	20,-	-	(100,-)	16,-	53,4	233,8
Reembolso de préstamos	75,-	117,2	56,3	124,3	167,5	30,7	133,8	113,3	(15,3)	90,4	205,2	127,-
Variación Cap. Circulante	141,2	(127,7)	(190,1)	146,7	135,1	(7,9)	(35,6)	(483,7)	(1.258,7)	198,9	315,1	58,4
	1.266,2	1.121,7	(11,4)	1.808,3	910,6	(49,7)	1.708,8	863,3	(49,5)	455,3	703,3	54,5
FINANCIACION												
Aumento de Capital	132,-	-	(100,-)	132,-	-	(100,-)	150,-	132,-	(12,-)	150,-	100,-	(56,7)
Recursos propios	103	144,1	39,9	224,3	209,9	(6,4)	229,6	44,2	(80,7)	305,3	(132,1)	(163,4)
Endeudamiento	931,2	977,3	5,-	1.452,-	700,7	(51,8)	1.329,2	687,1	(48,3)	-	615,6	130,-
Enajenación de Invers.	100,-	0,3	(99,7)	-	-	-	-	-	-	-	120,1	100,-
	1.266,2	1.121,7	(11,4)	1.808,3	910,6	(49,7)	1.708,8	863,3	(49,5)	455,3	703,3	54,5

Nota: Los datos para complementar las columnas de "Real" se han tomado de los balances de la Sociedad sin ajustar, dado que solamente el ejercicio de 1.985 ha sido objeto de ajustes de auditoría. No obstante, se han clasificado las magnitudes según su verdadera naturaleza.

Tribunal de Cuentas
C/Fuencarral, 81
28004 MADRID

Att.: EXCMO. Sr. D. Pascual Sala Sánchez

Madrid, 30 de septiembre 1988

Excmo. Sr.:

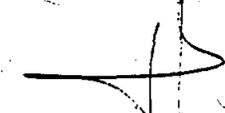
Acuso Recibo de su oficio del 12 de septiembre 1988 en el cual me emite el informe de la fiscalización selectiva realizada en la sociedad estatal "Remolques Marítimos", por mi presidia en otro tiempo.

Tengo que manifestarle que en este momento no dispongo de ninguna documentación ni facultad de poder acceder a ella para estudiarla, y realizar en consecuencia, y si fuera pertinente, alegaciones a su informe, debido al tiempo transcurrido entre mi cese en dicha sociedad en mayo de 1984, la fecha de hoy y no obrar en mi poder ninguna documentación de la sociedad.

Quisiera también exponer que ocupé la presidencia de la Sociedad como Presidente no ejecutivo de la misma, en los periodos comprendidos entre 1981 y el verano 1982 y posteriormente desde el comienzo de 1983 hasta mayo de 1984. Asimismo el responsable ejecutivo de la Sociedad era D. José Antonio de Sebastián y la representación estatal en el Consejo estaba formada por mi mismo en calidad de Presidente, el Excmo. Sr. D. Augusto Gutiérrez Robles, del Cuerpo de Interventores del Estado y el Ilmo. Sr. D. José Ignacio Ucles, abogado del Estado.

Lamento no tener acceso a la documentación de la Compañía, con el fin de haberle podido ayudar y aclarar algunos puntos de su informe.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.



Ignacio López de Hierro

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

REMOLQUES MARITIMOS S.A., N.I.F. A-20/029161, con domicilio en Madrid, José Abascal 32, representada por D. Fernando Salvador y Sánchez Caro, Administrador Único de la Entidad, y facultado suficientemente al efecto, según acredita con escritura pública de apoderamiento autorizada en fecha 5 de Noviembre de 1986 por el notario de Madrid Sr. Izquierdo Santónja, nº de protocolo 1520, en PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN seguido a la misma por ese Alto Tribunal, en base a las cuentas rendidas por dicha Sociedad de los ejercicios de 1980 a 1985, ambos inclusive, COMPARECE en tiempo y forma, al amparo del Art. 44/1 de la Ley 7/1988 de 5 de Abril y -
D I C E :

- 1.- REMOLQUES MARITIMOS S.A. acoge las observaciones formuladas en diversos párrafos del Informe del Tribunal en relación con la adaptación de la contabilidad de la Sociedad a las normas del Plan General de Contabilidad y del Reglamento del Impuesto de Sociedades.

- 2.- La Sociedad considera que los gastos extraordinarios de financiación derivados de la suspensión de pagos del constructor de los buques a que se refiere el Informe en su página 5, párrafo 2º, están directamente vinculados a los referidos buques, toda vez que los mismos fueron imprescindibles para la terminación de los mismos.
- 3.- El procedimiento de contabilizar las existencias de gasoil a que se refiere el Informe en sus páginas 5 y 6, apartado d), obedece a la problemática que en su día presentaban las compras de este producto en el extranjero.
- 4.- La contabilización de las cuentas de "Clientes dudosos" a que se refiere el Informe en sus páginas 6 y 7, observación 2ª, fue realizada de acuerdo con las indicaciones formuladas por la Intervención General de la Administración del Estado.
- 5.- En relación con las observaciones que se formulan en los apartados f) y g), páginas 7 y 8 del Informe, se manifiesta que las operaciones a que se refiere se encuentran regularizadas en esta fecha.
- 6.- Sobre las observaciones que se formulan en el apartado k) página 11 del Informe, la Sociedad manifiesta que las provisiones de fondos a consignatarios y la demora en la recepción de las cuentas de escala se refiere al fletamento de tres remolcadores en puertos Argelinos durante dos años y medio, con la problemática que supone un fletamento en el referido país.
- 7.- Respecto de la observación 2ª contenida en el Folio 13 - apart. "a Cuenta de Explotación", debe insistirse por la Sociedad en que las peculiaridades del trabajo en los sectores de salvamento, remolques de puerto y altura así como en el de supplies -en que la existencia de periodos de actividad requieren intensificación del trabajo de la plantilla, como actividad ordinaria de la Empresa- hacen extremadamente difícil la concreción de las horas realmente trabajadas, calificables de extraordinarias, y la imputación fundada de la violación de su límite legalmente permitido.
- 8.- En relación con el contenido del APENDICE -Folio 3, párrafo segundo debe manifestarse que el Consejo de Administración de Remolques Marítimos S.A.- consciente de la inexistencia de derecho preferente al cobro, no obstante los buenos deseos y promesas de la Intervención Judicial, a fin de evitar los mayores costes derivados del tratamiento de quita y espera que hubiera tenido que sufrir su crédito ordinario por esas cantidades anticipadas; y de pleno acuerdo con Suspensa e Intervención Judicial- autorizó la firma de un Acuerdo que respetando la tramitación legal de la Suspensión de Pagos, garantizaba, sin embargo, que no iba a suponer nuevo desembolso por parte del Armador, como en efecto sucedió.

En este sentido, deviene imprecisa la expresión "volviendo a desembolsar dicha cantidad" que figura en el Folio 3 -apart. a) del APENDICE.

En consecuencia, la fórmula convenida en su día además de ser jurídicamente válida, era la única que permitía evitar al mismo tiempo nuevo desembolso por parte de Remolques Marítimos S.A. y cualquier tratamiento lesivo -por quita y espera- de su crédito en la Suspensión de Pagos. De otra parte, se facilitó

la subsistencia del Astillero y la terminación de la construcción de las embarcaciones -del mayor interés para Remolques Marítimos S.A.- con los menores costes posibles en aquellos momentos.

- 9.- En relación con el contrato de fletamento de los dos buques -supplies de Naviera Marot S.A., ha de reiterarse, como se recoge en el penúltimo párrafo del Folio 5 del APENDICE, y ello es fácilmente contrastable, que a la fecha de concertarse el fletamento en cuestión la situación del mercado de supplies era muy distinta a la actual, sin que hubiera podido preverse la caída de la demanda posteriormente sufrida.

Inconcebible hubiera sido haber pretendido salir de la mejor suerte posible de una Suspensión de Pagos del Astillero, asumiendo un coste mayor que el que hubiera podido derivar de aquella.

- 10.- Por último, y por lo que respecta al contenido del último párrafo del APENDICE, debe ponerse de manifiesto que las pérdidas derivadas para Remolques Marítimos S.A. de la explotación de remolcadores de puertos hasta 1986, han continuado subsistiendo bajo la titularidad de la Entidad adquirente en los ejercicios 1987 y 1988; y que las distintas fechas de transmisión de acciones y de venta de la flota respondieron a la mayor complejidad que reviste, en todo caso, la enajenación de ésta por lo que de subrogación empresarial conlleva.

En mérito de todo lo expuesto

SE SUPLICA DE ESE TRIBUNAL: tenga por evacuado en tiempo y forma el trámite de Audiencia conferido, y se sirva incorporar -con acogida de las alegaciones formuladas- el presente escrito al PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN seguido a REMOLQUES MARÍTIMOS S.A.

Lo que se pide en Madrid a once de Octubre de mil novecientos ochenta y ocho.

INFORME RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN RELATIVA A LOS CONTRATOS CELEBRADOS PARA LA REHABILITACIÓN DEL EDIFICIO DEL ANTIGUO HOSPITAL PROVINCIAL DE MADRID Y SU ADECUACIÓN EN CENTRO CULTURAL (HOY CENTRO DE ARTE) "REINA SOFIA"

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por los artículos 2.a) y 21.3.b) 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 disposición, con relación a los contratos celebrados por el Ministerio de Cultura con distintas empresas, durante los años 1980 a 1987, respecto de las OBRAS DE REHABILITACIÓN DEL

EDIFICIO DEL ANTIGUO HOSPITAL PROVINCIAL DE MADRID, PARA SU ADECUACIÓN EN CENTRO CULTURAL (HOY CENTRO DE ARTE) "REINA SOFIA", por un importe total de 2.169.207.738 pesetas.

Examinada la documentación contenida en los extractos de los expedientes de que se derivan dichos contratos, así como los documentos y aclaraciones remitidos durante la tramitación del correspondiente expediente de fiscalización, consideradas las alegaciones formuladas por los interesados y oídos el Ministerio Fiscal y el Servicio Jurídico del Estado en este Tribunal,

Vistas las disposiciones reguladoras de esta materia, contenidas en la Ley de Contratos del Estado y sus disposiciones complementarias, así como las normas procesales de la Ley de Funcionamiento del Tribunal,

HA ACORDADO, en su sesión del día 30 de octubre de 1989, la formulación del presente

INFORME A LAS CORTES GENERALES

y su integración en su Informe Anual por el ejercicio 1989, acompañado de una copia íntegra de las indicadas alegaciones de los interesados.

1.- Ideas previas

1.1.- Antecedentes y datos del edificio

El edificio objeto de las obras a las que se refieren los contratos examinados fue sede del antiguo Hospital General de Madrid, recogiendo una antigua idea de Felipe II que pretendió reunir en un solo Hospital al gran número de ellos que existían en la capital del reino y que arrastraban una vida lánguida y proporcionaban una imperfecta asistencia, al mantenerse casi exclusivamente de las limosnas y donativos particulares que no bastaban para sostenerlos con el decoro debido.

La construcción del edificio actual fue iniciada en tiempos de Fernando VI sobre planos del arquitecto José de Hermosilla, pero recibió su impulso principal en el reinado de Carlos III que encargó la dirección de las obras al arquitecto Francisco Sabatini, según proyecto cuya total realización hubiera superado en tamaño las dimensiones del Monasterio de El Escorial o del Palacio Real. Este proyecto concebía la edificación alrededor de una iglesia monumental con planta de cruz griega, constando de cuatro grandes patios más uno formando atrio delante de la Iglesia y otro a la trasera de la misma, terminando en un cuerpo posterior de forma cuadrangular sobre un patio de 55x55 mts.; y presentaba su fachada, de un carácter similar a la del Palacio Real, sobre la calle de Atocha, con una doble escalinata exterior y un fuerte socalo de sillería almohadillada, según se observa en los planos del proyecto original.

Sin embargo, la muerte del Monarca últimamente citado en 1788, supuso la paralización definitiva de las obras, representando la parte construida la tercera parte del proyecto inicial, concretamente su indicado cuerpo posterior, debiéndose improvisar una fachada principal sobre la actual calle de Sta. Isabel, razón por la que no existe una entrada y una escalera con carácter principal sino dos escaleras alejadas del eje del edificio. De esta manera, la superficie total construida es de 47.608,98 m² y la superficie útil de 31.214,35 m²; distribuidos en planta sótano, baja, tres plantas en altura y otra bajo/cubierta --construidas las dos últimas con posterioridad--; cuenta además con un jardín de 4.692 m² y una terraza a lo largo de la segunda planta, dando al jardín central, de 435,24 m².

Este edificio albergó al Hospital General de Madrid desde la terminación de sus obras originales, en 1781, hasta el año 1965, fecha en la que entró en funcionamiento la actual Ciudad Sanitaria Provincial. Mas, después de casi dos siglos de actividad, bastaron cuatro años de abandono para que comenzaran a aparecer los primeros síntomas de ruina.

Años más tarde, en 1977, el Real Decreto 3531/1977, de 9 de diciembre, declaró a este edificio Monumento Histórico Artístico de carácter nacional, estableciendo que su tutela fuera ejercida por el Ministerio de Cultura. Y en 1980 este Departamento encargó al Dr. Arquitecto D. Antonio Fernández Alba la dirección de los trabajos de restauración, realizándose desde entonces las obras que se consideraron el proyecto de rehabilitación de mayor envergadura de Europa.

1.2.- Obras de restauración. Su planificación

Según relación enviada a este Tribunal por el Subdirector General de Inversiones y Obras del Ministerio de Cultura en 23 de diciembre de 1988, los contratos celebrados con aquella finalidad de restauración del edificio y para su adecuación a su nuevo destino de Centro Cultural, por un importe total de 2.169.207.738 ptas., son los que se indican en el Anexo al presente informe --los cuales en lo sucesivo se identificarán por el número de orden bajo el que figuran en dicho Anexo--, expresándose para cada uno de ellos su objeto, sistema de contratación, empresa adjudicataria, presupuesto de adjudicación, porcentaje de baja que representa éste respecto del presupuesto de contrata, plazo fijado para su ejecución y fechas principales de la tramitación del expediente de contratación y de la ejecución de las obras --más concretamente las de aprobación técnica del proyecto, adjudicación del contrato, comprobación del replanteo y comienzo de la ejecución, expedición de la última certificación de obra cursada para el pago del precio del contrato y recepción provisional de las obras, en los casos en los que éstas han sido ya recibidas--.

Por lo demás, solicitada del Centro contratante, durante la fase de instrucción del expediente, la oportuna aclaración sobre la posible existencia de un plan general que hubiera previsto desde un principio las obras a realizar en el edificio, así como las épocas y los sistemas más oportunos para su contratación, dada su importancia y su magnitud económica, se remitió una fotocopia legalizada de la "Memoria para el proyecto de revitalización del antiguo Hospital Provincial de Madrid" --de donde se han tomado la mayor parte de los antecedentes y datos expuestos en el apartado anterior--, redactada en noviembre de 1979, que, según el citado escrito del Subdirector General de Inversiones y Obras de 23 de diciembre de 1988, tuvo el mérito de marcar en una época temprana las líneas maestras a que deberían atenerse las intervenciones en el edificio. Esto no obstante, se observa que las finalidades del repetido estudio fueron conscientemente muy limitadas, en cuanto que según el mismo "no se pretendió tratar exhaustivamente el tema" sino sólo "dar una visión suficientemente aclaratoria de la línea a seguir por el Departamento para la Revitalización del Antiguo Hospital Provincial de Madrid", por lo que trata con gran generalidad las obras a realizar, mientras que sus previsiones, tanto de coste --mil millones de pesetas-- como respecto de la duración de las obras --cinco años--, se han visto ampliamente rebasadas en la realidad.

Por otra parte, en sus escritos de alegaciones, tanto el Subsecretario del Departamento como el Subdirector General de Inversiones y Obras aclaran el hecho de que en el proceso de reconversión del edificio pueden distinguirse dos etapas perfectamente diferenciadas: Una primera, en la que las intervenciones se orientan a la consolidación y restauración del edificio, a la recuperación de sus fábricas originales y a dotarlo de los servicios e instalaciones generales necesarios para su funcionamiento, que aproximadamente correspondería a los cuatro primeros años de actuaciones, comprendiendo los contratos núms. 1 al 11; y una segunda etapa en la que los trabajos se dirigen prioritariamente hacia el

tratamiento de los espacios interiores a fin de adecuarlos al destino entonces previsto como Centro Cultural o agrupación de Museos, comprendiendo los del Pueblo Español --contrato núm. 12 a)--, de Reproducciones Artísticas --contrato núm. 13 a)--, Etnológico, del Cine, del Teatro, etc. Ahora bien, dentro de esta segunda etapa, de una parte, en el último cuatrimestre de 1985 se decidió el cambio de destino del edificio, que pasa de concebirse como Centro Cultural a Centro de Arte, con el objetivo de promover el conocimiento y acceso del público al arte moderno y contemporáneo en sus diversas manifestaciones, lo que originó la modificación comprendida en el contrato núm. 12 b), así como la formación de los proyectos de "interiorismo", obras y suministros relativos a la instalación del Salón de Actos, Sala de Autoridades, Cafetería-Bar-Restaurante y Tienda-Librería --contratos núms. 14, 15, 19 y 20--; mientras que, de otra parte, se decidió la apertura al público de parte del Centro para finales del mes de mayo de 1986, lo que motivó la urgencia de las obras anteriores y la realización de las relativas a la restauración y consolidación de escaleras y a obras complementarias de seguridad, telefonía, etc. --contratos núms. 16, 21 y 22--, pero sin que se haya documentado esta última decisión, ni mucho menos sus causas. Y todavía pudiera hablarse de una última etapa, situada en el año 1987 --aunque no se reflejan a ella las alegaciones de los interesados--, en la que se producen las modificaciones recogidas en los contratos núms. 6 b), 7 b), 10 b), 13 b) y c), así como las obras complementarias a las de rehabilitación de la 4ª planta y de urbanización exterior y patios --contratos núms. 12 b) y 27--, motivadas éstas por el plan de exposiciones previsto para el año 1988.

Sobre la base de dichas consideraciones, el Subsecretario del Departamento concluye en sus alegaciones en la dificultad de haber contado con un anteproyecto global previo y, consecuentemente, en la falta de previsión en la contratación, habiéndose tratado más bien de ajuste de las obras al estado real del edificio o a los distintos usos previstos para el mismo. Mas, ello no obstante, insistimos en nuestra primitiva idea de que, en cualquier caso, el ritmo de producción de los proyectos y de ejecución de las obras --según se verá con mayor detalle en los apartados siguientes-- no fue el más adecuado para procurar una conveniente concurrencia de ofertas.

2.- Contratación de las obras

2.1.- Aspectos generales de la contratación. Especial consideración de las adjudicaciones directas

De acuerdo con lo que se refleja en el Anexo al presente informe, la contratación de estas obras comenzó en el año 1980, en cuyo ejercicio y en el siguiente se tramitaron los cuatro primeros contratos, todos ellos por el sistema normal de concurso subasta, resultando adjudicataria en uno de ellos la empresa "Gutierrez y Valiente Construcciones, S.A." por un importe de 65.293.144 ptas., y en los tres restantes "Dragados y Construcciones, S.A." por un total de 185.548.584 ptas., observándose que en los relacionados a los núms. 1 y 3 a) del repetido Anexo las ofertas de esta última empresa habían incurrido matemáticamente en presunción de temeridad, por exceder la baja porcentual del contratista en más de diez unidades de la media aritmética de las bajas de los licitadores.

A finales del año 1981 se produjo la primera contratación directa de estas obras, en favor de la empresa "Julio Begara Bueno, S.A." por 35.136.119 ptas., y esta excepcional forma de adjudicación se repite ya en exclusiva en el resto de las obras cuya contratación se examina, dando lugar a veintinueve adjudicaciones en favor de la citada empresa "Dragados y Construcciones, S.A.", incluidos los adicionales a otros anteriores, por un importe total de 1.874.393.306 ptas., y a otros dos contratos más adjudicados respectivamente a las empresas "Peninular de Riegos, S.A." y "Agropark, S.A.", por 2.409.174 y 6.427.411 ptas.

Mas, dado el carácter excepcional que la contratación directa tiene en nuestra legislación, por limitar el principio de concurrencia general --que debe estimarse básico en la contratación administrativa al derivarse directamente del principio constitucional de igualdad de oportunidades--, así como por la escasa virtualidad depuradora de los precios de que adolece este sistema, se considera conveniente examinar detenidamente los supuestos en los que fue utilizado, con especial atención a la causa que motivó su aplicación, a la forma en que se promovió la concurrencia de ofertas y a la depuración final obtenida en los presupuestos de contrata fijados por la Administración.

Y, de esta manera, podemos distinguir los siguientes grupos de contratos:

a) Contratos celebrados con amplia concurrencia de ofertas

Así, nos encontramos con un primer grupo de contratos, formado por los que se relacionan en el Anexo al presente informe bajo los núms. 5, 7 a), 11, 12 a), 13 a), 17, 18, 23, 24 y 26 --a los que el Subdirector General de Inmuebles y Obras agraga en sus alegaciones el núm. 6 a), cuyo expediente no ha sido enviado a este Tribunal, por indicarse que se había extraviado en las oficinas de origen--, por un importe total de 1.110.980.586 pesetas, que fueron adjudicados directamente por el carácter artístico de las obras, al amparo a lo dispuesto por el apartado 4º del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado; tres de ellos a las citadas empresas "Julio Begara Bueno, S.A.", "Peninsular de Riegos, S.A." y "Agropark, S.A.", por sus indicados importes de 35.136.119, 2.409.174 y 6.427.411 pesetas, y el resto a la también citada empresa "Dragados y Construcciones, S.A.", por un importe total de 1.067.007.882 pesetas, después de haberse recibido un apreciable número de ofertas, normalmente formuladas por empresas de reconocida solvencia técnica y comercial, obteniéndose en general relevantes bajas sobre el coste presupuestado por la Administración.

Con relación al procedimiento utilizado para promover concurrencia en la oferta, el Subdirector General de Inversiones y Obras del Departamento indica en su escrito de 23 de diciembre de 1988 que "el criterio seguido fue el de invitar a determinadas empresas que, en principio, pudieran estar interesadas y al tiempo exponer al público el proyecto con su expediente durante el plazo de presentación de aquéllas". Pero únicamente se acompaña la documentación de las gestiones realizadas en aquélla promoción respecto de los contratos núms. 12 a) y 13 a), por no haberse localizado la documentación de los restantes. Por otra parte se indica que el criterio general para realizar estas adjudicaciones fue el de seleccionar la oferta más económica, salvo en el contrato núm. 12 a), también adjudicado a "Dragados y Construcciones, S.A.", en el que fue elegida su oferta por ser la que más se aproximaba al promedio del conjunto de las proposiciones presentadas. Y en fin, respecto del contrato núm. 26, en el que se observó que la fianza definitiva había sido constituida por el mismo contratista con anterioridad a su adjudicación, se aclara que ello se debió a habersele notificado previamente la respectiva propuesta de adjudicación.

b) Contratos celebrados con muy limitada, y además aparente, concurrencia

En un segundo grupo de contratos, constituido por los incluidos en la relación anexa bajo los núms. 8, 9 y 10 a), también adjudicados directamente por el notorio carácter artístico de las obras que constituyeron sus respectivos objetos, por un importe total de 122.605.648 ptas., se observa que en sus expedientes figuran sólo las ofertas de su adjudicatario, "Dragados y Construcciones, S.A." en todos ellos, y de otras empresas que carecían de clasificación como contratistas de obras del Estado, por lo que según el artículo 9 de la Ley de Contratos no hubieran podido celebrarlos válidamente, habiéndose obtenido ínfimas bajas en la contratación; más concretamente, las ofertas del adjudicatario se acompa-

ñaron en todo caso de las formuladas por las empresas "LOCIS, S.A." y "LOYFER, S.A." y en una ocasión por "REYSANSA, S.A." --advertiéndose que en sus respectivos impresos figura el mismo domicilio para todas ellas, calle Bravo Murillo, 359 (entrada por Simancas 4), de Madrid, así como los mismos teléfonos 215.10.05 y 733.38.08--. Mientras que en el contrato núm. 25, por 7.882.864 ptas., la oferta de "Dragados y Construcciones, S.A." viene acompañada de las presentadas por "ANCOR, S.A." y "CORFER, S.A." --en cuyos correspondientes membretes figura también el mismo domicilio para ambas, calle Gutenberg 10 de Madrid, e igual teléfono 251.92.00--, también sin clasificar, aunque en este caso no era necesario dicho requisito, dada la cuantía del contrato.

En su ya citado escrito de 23 de diciembre de 1988 el Centro contratante explicó esta circunstancia por el hecho de haber estado expuestos al público los respectivos expedientes en la Secretaría de la Junta de Compras del Departamento, por lo que pudieran haberse enterado de la contratación, y acudido a ella, empresas no clasificadas como contratistas de obras del Estado; hipótesis que se mantiene en las alegaciones del Subdirector General de Inversiones y Obras. Mas, a pesar de ello, queda sin aclarar el hecho de haberse invitado a concurrir en estos contratos exclusivamente a la empresa "Dragados y Construcciones, S.A.", así como las curiosas coincidencias de haber sido acompañada su oferta por las mismas empresas en los tres primeros contratos y de que tanto éstas como las concurrentes en el cuarto tuvieran los mismos domicilios y teléfonos.

c) Contratos celebrados sin concurrencia

En un tercer grupo de contratos, constituido por los relacionados a los núms. 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 12 c) y 27 del Anexo, se solicitaron ofertas exclusivamente a la empresa "Dragados y Construcciones, S.A.", por imposibilidad o inconveniencia de promover concurrencia en la oferta, en base a lo dispuesto por el apartado 1º del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado, si bien se alegan también razones de urgencia y el carácter artístico de las obras --que sin embargo no bastan para admitir la concurrencia mínima exigida por el último párrafo del artículo citado--, obteniéndose igualmente bajas muy reducidas.

Con aquella finalidad se dictaron las resoluciones del titular del Departamento de 18 de abril y 17 de julio de 1986, por las que, ante la reconocida urgencia de las obras y la conveniencia de no interferirlas con las entonces en ejecución por la misma empresa, se acuerda la contratación directa y con carácter urgente con la repetida empresa "Dragados y Construcciones, S.A.", respectivamente, de las obras y suministros de "Interiorismo" --adecuación y amueblamiento de los espacios destinados al Salón de Actos, Sala de Recepción de Autoridades y Tienda-Librería-- y de "Restauración y consolidación de escaleras", por un importe conjunto de 250.859.600 ptas., que representa una baja del 4% sobre los correspondientes presupuestos de contrata, y de las obras y suministros relativos a las instalaciones de "Bar-Cafetería-Restaurante", "Seguridad" y "Telefonía", por un importe global de 117.927.621 ptas., que significa una baja del 2,10% para las obras y nula para los suministros. Esto no obstante, se observa que la alegada urgencia de estos contratos --indirectamente motivadora de la imposibilidad de promover concurrencia--, parece contradecirse con el hecho de que los proyectos respectivos se encontrasen redactados desde el año 1985 --sin que parezca válida la alegación relativa a la indecisión sobre la forma de liquidar la diferencia de gravamen entre el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, vigente en aquel ejercicio, y el Impuesto sobre el Valor Añadido, que le sustituyó en el ejercicio siguiente--; y asimismo parece contradecirse dicha urgencia con los retrasos que se observan en la ejecución tanto de las obras de restauración y consolidación de escaleras --que además se encontraban todavía pendientes de recibir en el momento de la tramitación de este procedimiento--, de interiorismo y de instalación del Bar-Cafetería-Restaurante, como en los correspondientes suministros, según se verá en el

apartado correspondiente de este informe, así como por el hecho de que hasta el 11 de diciembre de 1987 --esto es, año y medio después de su adjudicación-- no se haya aprobado el proyecto modificado de la Quinta Fase de las obras por el que se habilitaron los espacios destinados a los servicios indicados --Salón de Actos, Sala de Autoridades, Tienda-Librería y Bar-Cafetería-Restaurante--, por la supresión del Museo de Reproducciones.

Por otra parte, por resoluciones de la Subsecretaría del Departamento de 18 y 21 de diciembre de 1987, se acordó igualmente la contratación directa y con carácter urgente con la empresa "Dragados y Construcciones, S.A.", respectivamente, de las Obras complementarias a las de rehabilitación de la Cuarta Planta, por 25.583.705 ptas., que suponen una baja del 0,99% --a pesar de que las obras principales habían sido adjudicadas con una baja del 24,70%-- y de las de Urbanización exterior y patios, por 60.063.648 ptas., que representan una baja del 1% respecto del presupuesto de contrata. Por lo demás, en ambos contratos se ha observado que su correspondiente fianza ha sido prestada en fecha anterior a la de su adjudicación, y que --al contrario de lo que sucedía en casos anteriores-- estos contratos han sido ejecutados con inusitada rapidez, en cuanto que las obras que constituyen sus objetos fueron certificadas en el mismo mes de su adjudicación, dentro por lo tanto de los escasos días que faltaban para su final.

Con relación a los contratos incluidos en este apartado, los interesados en sus alegaciones insisten en la trascendencia de la decisión de abrir el Centro al público para finales del mes de mayo de 1986, lo que ocasionó la urgencia de las obras y la necesidad de no interferir su ejecución con la realización de las anteriores entonces en ejecución. Mas, con independencia de que aquella decisión --de la que, como se decía, no consta su fecha ni sus motivaciones-- sólo pudo afectar a los contratos núms. 14, 15, 16, y manteniendo las reservas contenidas en los párrafos anteriores, se entiende que el hecho de la apertura del Centro en la fecha indicada debió ser irrelevante para estos contratos cuya ejecución terminó meses después de la misma.

d) Contratos por modificaciones u obras complementarias a otras anteriores

Por último, los contratos núms. 3 b), 4 b), 6 b), 7 b), 10 b), 12 b) y 13 a) y b) de la relación anexa, por un importe total de 222.462.338 ptas., fueron también adjudicados directamente a "Dragados y Construcciones, S.A.", como adjudicatario de otros contratos anteriores respecto de los cuales los ahora citados suponen modificación o complemento. Mas dichos contratos serán objeto de estudio detenido en el apartado siguiente.

2.2.- Otros aspectos de la contratación

Por lo demás, y en cuanto a las bajas obtenidas en los contratos examinados en este expediente, el Subdirector General de Inversiones y Obras pretende en sus alegaciones que la cuantía de las mismas estuvo en relación no del sistema de adjudicación utilizado, sino del año en el que se produjo la contratación. Esto no obstante, y sin perjuicio de reconocer que en el ejercicio de 1986 se produjo una cierta disminución en las bajas resultantes en la contratación pública --de manera que, según las estadísticas de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, las bajas medias obtenidas en los concursos-subasta y en las adjudicaciones directas fueron respectivamente del 30,3% y del 10,2% en el año 1985, descendiendo al 23,5% y al 4,7% en el siguiente--, debe recordarse que nuestras consideraciones no se referían tanto al sistema de contratación utilizado como a la forma en la que se promovió la concurrencia de ofertas, observándose que en los supuestos en los que se suscitó una concurrencia general, propia del concurso-subasta, las bajas oscilaron entre

el 29,70% y el 45,09%, al tiempo que en los casos de adjudicación directa se distinguía según que se hubiera promovido una concurrencia amplia --apartado 2.1.a) del presente informe-- en que se obtuvieron bajas del 1,3% al 30,30%, o en los que la concurrencia promovida fue aparente o nula --apartados 2.1.b) y c)-- en que resultaron bajas del 0 al 4%, según queda reflejado en el cuadro anexo al informe, todo ello con independencia del ejercicio en el que tuvo lugar la adjudicación.

Desde otro punto de vista, se advierte que en aquellos contratos cuya adjudicación habíase basado en ofertas formuladas en el año 1985, pero cuya ejecución y pago había de realizarse en los ejercicios siguientes, fue necesario modificar su precio con objeto de recoger el aumento de gravamen que supuso la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido --con un tipo del 12% para las ejecuciones de obra-- en sustitución del anterior Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas --que gravaba al 5% estas operaciones--, y en cuya consideración habían formulado sus ofertas las empresas interesadas. Ello no obstante, en los contratos examinados se observa que dicha adecuación al nuevo Impuesto se produjo respecto de todos aquéllos cuyos proyectos se habían formado durante el citado año, aunque no se hubieran aún presentado ofertas sobre los mismos, y, lo que resulta más anómalo, en los contratos núms. 16, 17, 18, 21, 22, 24 y 25 dicha adecuación se produjo mediante el incremento del presupuesto de contrata ya formado en su 12%, sin tener en cuenta que este presupuesto recogía ya el 5% en concepto de IFE --actuación especialmente peligrosa en aquellos contratos cuyo precio final no había de ser depurado por una concurrencia general en la oferta--, si bien, como indica el Subdirector General en sus alegaciones, fue normal la indecisión al respecto en dicho período.

En fin, en los contratos núms. 17, 18, 23 y 25 se observa que la fianza constituida resulta ser ligeramente insuficiente por no alcanzar el 4% del definitivo presupuesto de contrata, mientras que en el contrato núm. 24 dicha insuficiencia asciende a 1.141.790 ptas. Defectos que se manifiestan fundamentalmente para que sean evitados en el futuro, puesto que se advierte también que las obras que constituyen el objeto de los indicados contratos han sido ya recibidas provisionalmente y de conformidad, habiendo transcurrido el plazo de garantía, por lo que pudiera haberse ordenado la devolución de dichas fianzas a los interesados.

3.- Ejecución de los contratos

Los contratos examinados fueron ejecutados con cierta irregularidad, fundamentalmente por lo que se refiere a la concesión de prórrogas en el plazo de ejecución, a la producción de modificaciones de los proyectos primitivos y a la terminación y recepción de las obras. Aspectos que pasamos a considerar a continuación.

3.1.- Prórrogas en la ejecución

Solicitudes del Centro contratante, por nuestro repetido escrito de 1 de julio de 1988 las resoluciones por las que hubieran podido concederse prórrogas en la ejecución de los contratos examinados, con imposición de las correspondientes sanciones en el caso de que la demora se debiera a culpa del contratista, en su contestación del 23 de septiembre siguiente se indicó únicamente, con carácter general, que "ha sido la propia naturaleza de las intervenciones y la dificultad de tomar decisiones sobre la marcha, a medida que se iba teniendo conocimiento real del edificio, lo que motivó que el ritmo de ejecución fuera mucho más lento que el previsto" y que "estas circunstancias, junto con la incidencia de los cambios de usos, justifican --a su juicio-- las demoras habidas en la ejecución de las obras, considerándose por ello que no procedía imponer sanciones al contratista por tal concepto", pero sin que se acompañaran las correspondientes resoluciones que debieron emitirse de acuerdo con lo establecido por los artículos 45 de la Ley de Contratos del Estado y 140 de su Reglamento.

Esto no obstante, y ya en la fase de alegaciones, se ha enviado distinta documentación relativa a la concesión de prórrogas en la ejecución de los contratos núms. 2, 3a), 4a), 7a), y 10 a), si bien de su estudio se deduce que las mismas fueron concedidas —o solicitadas por los contratistas, cuando se aporta el correspondiente documento— después de haber transcurrido el plazo de ejecución que se pretende ampliar, por lo cual no pueden tomarse en consideración al tenor de los artículos citados.

Así mismo se acompaña un traslado al contratista, por el citado Subdirector General, de la resolución del Subsecretario del Departamento de 8 de mayo de 1985 por la que se concede una prórroga de cuatro meses en la ejecución del contrato relativo a "las obras de restitución de fábricas interiores y suelos (4ª Fase)" --núm. 11--, si bien no se aporta la solicitud del contratista, y el acuerdo de concesión de otra prórroga de cinco meses en la ejecución del contrato de "restauración y consolidación de escaleras (6ª Fase)" --núm. 16--, conformed por el Subsecretario en 13 de abril de 1987, al que se acompaña el informe favorable del Arquitecto Director, pero no la solicitud del contratista.

3.2.- Modificaciones de proyectos anteriores

Por otra parte, las modificaciones de proyectos anteriores han afectado a las obras siguientes:

3.2.1.- Restitución de cubiertas y revestimientos (2ª Fase). Contratos núms. 3 a) y b)

El proyecto reformado tuvo por causa el mal estado del edificio puesto de manifiesto en la realización de las obras primitivas y que había sido imposible de evaluar en su proyección por medio de una prospección visual o por catas parciales, lo que motivó un incremento de las demoliciones y de los refuerzos estructurales, suponiendo un presupuesto adicional de 21.501.981 ptas., que significan un aumento del 19,92% respecto del presupuesto primitivo.

Sin embargo, ha llamado la atención el hecho de que este proyecto reformado --que incluía un aumento en las demoliciones-- haya sido supervisado en 5 de febrero de 1984, cuando ya había sido ampliamente superado el plazo de ejecución de las obras primitivas (febrero de 1983) y estaba también completamente certificada la realización de éstas desde el mes de noviembre de 1983. Por otra parte, adjudicadas aquellas obras adicionales en 16 de abril de 1984, no se certifica su ejecución hasta el mes de septiembre siguiente, recibándose las obras primitivas y de reforma mediante Actas separadas en 26 de noviembre del mismo año.

3.2.2.- Restitución de fábricas y revestimientos (3ª Fase). Contratos núms. 4 a) y b)

Al igual que la modificación anterior, ésta tuvo por causa el mal estado de las fábricas del edificio, superior al considerado en la proyección de las obras primitivas y puesto de manifiesto en su ejecución, exigiendo un presupuesto adicional de 11.757.211 ptas., que representan un incremento del 19,99% del presupuesto primitivo.

También aquí extraña el que dicho proyecto reformado fuera supervisado en 11 de enero de 1984, cuando el plazo de ejecución de las obras primitivas había concluido en octubre de 1982 y estaba ya totalmente certificada su realización desde el mes de octubre de 1983. Por lo demás, aprobado el presupuesto adicional en 12 de marzo de 1984, se certifica sucesivamente su realización hasta el mes de diciembre del mismo año, si bien no se recibieron las obras tanto primitivas como de reforma hasta el 1 de diciembre de 1987.

3.2.3.- Centro de Transformación. Contratos núms. 6 a) y b)

Fue motivada su reforma por los cambios introducidos en la utilización del edificio, que exigieron la sustitución de los transformadores y la modificación de todos los cuadros de planta, y por haber variado la normativa al respecto, así como por la necesidad de realizar importantes obras de albañilería a fin de evitarlas en las sucesivas intervenciones de adecuación interior del edificio, presentando un presupuesto adicional de 11.365.869 ptas., que significa un incremento del 30,04% del primitivo.

Esto no obstante, y sin haber examinado el contrato inicial --que no ha sido enviado al Tribunal por extravío en la oficina de origen--, parece que el mismo fue adjudicado el 11 de noviembre de 1981, por lo que debía estar de sobra ejecutado en 29 de octubre de 1987 en que se supervisa el proyecto reformado. Por lo demás, este último fue adjudicado en 30 de diciembre de 1987, certificándose la realización de sus obras en el mismo mes --a pesar de no haber materialmente tiempo para ello-- y recibándose éstas junto con las primitivas en 4 de noviembre de 1988.

3.2.4.- Instalación de ascensores. Contratos núms. 7 a) y b)

La modificación del proyecto primitivo fue también motivada aquí por el cambio de uso de las distintas plantas del edificio, lo que obligó a sustituir el número y tipo de los ascensores proyectados inicialmente y a introducir un nuevo montacargas, con las correspondientes obras de albañilería, suponiendo un presupuesto adicional de 7.234.675 ptas. que representan un incremento del 19,96% del presupuesto primitivo.

Mas, como en los casos anteriores, extraña en el presente que el proyecto de reforma fuera supervisado en 27 de febrero de 1987 --indicándose en su informe que modifica sustancialmente al proyecto inicial, del que se eliminan unidades por un importe equivalente al 97,47% de su presupuesto--, toda vez que el contrato primitivo había concluido su plazo de ejecución en el mes de marzo de 1983, en cuya fecha se había certificado ya la práctica totalidad de las obras incluidas en el mismo. Por lo demás, las obras adicionales fueron adjudicadas en 28 de abril de 1987, certificándose su realización en el mes de julio siguiente y recibándose junto con las primitivas en 6 de julio del mismo año 1987.

3.2.5.- Acometida eléctrica al Centro de Transformación y pozos de servicios verticales. Contratos núms. 10 a) y b)

La motivación del reformado estriba en las importantes obras llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Madrid en la Glorieta de Carlos V, que afectaron a las redes generales de la Compañía Eléctrica y a las subestaciones de Transformación, lo que obligó a que la acometida al Centro de Arte fuera mucho más larga de lo previsto, así como a importantes aumentos de la obra civil aneja a la misma, exigiendo un presupuesto adicional de 8.898.181 ptas., que supone un incremento del 34,38% respecto del primitivo.

También aquí se advierte que dicho proyecto primitivo había tenido plazo de ejecución hasta el día 10 de mayo de 1985, en cuya fecha estaba certificada la realización de sus obras, mientras que el proyecto reformado no fue supervisado hasta el 13 de marzo de 1987. Por otra parte, adjudicado este reformado en 28 de abril de 1987, se certificó la realización de sus obras en el mes de julio del mismo año, recibándose éstas junto con las primitivas en 6 de julio de 1987.

3.2.6.- Rehabilitación de la 4ª Planta. Contratos núms. 12 a), b) y c)

El proyecto primitivo había previsto destinar esta planta para Museo del Pueblo Español. Mas, decidida su utilización para oficinas del

Centro y áreas de uso polivalente, fue necesaria la formación del correspondiente reformado, que recoge minoraciones significativas en los capítulos de "Estructuras" y "Aislamiento e impermeabilizaciones" y a la vez incrementos en los de "Albañilería", "Carpintería de madera" y "Falsos techos y pinturas", e incluso nuevas partidas en el capítulo de "Varios", teniendo un presupuesto adicional de 34.240.310 ptas., que representa del 19,99% respecto del primitivo.

Esto no obstante, también en estas obras se observa que el plazo de terminación de las primitivas concluía en 12 de diciembre de 1985, fecha en la que estaba totalmente certificado su importe; por lo que resulta extraño que el proyecto reformado --que disminuía obras comprendidas en el primitivo-- fuera supervisado en 24 de marzo de 1986. Por lo demás, adjudicado el proyecto adicional en 19 de junio del mismo año y certificada la realización de sus obras en el mes siguiente, se recibieron éstas conjuntamente con las primitivas en 7 de junio de 1988.

En cuanto a las obras complementarias, que tuvieron por objeto fundamentalmente la adaptación de los locales del ala izquierda --previstos inicialmente como Sala de Juntas del Museo del Pueblo Español-- para laboratorios de Música, la instalación de toldos oscurecedores bajo los lucernarios de una nave diáfana, la ampliación de los sistemas de seguridad y contra incendios y el acondicionamiento de patios, con un presupuesto adicional de 25.583.705 ptas., no fueron tratadas como tales, sino que se adjudicaron al mismo contratista de las obras principales por imposibilidad o inconveniencia de promover concurrencia en la oferta, con una baja del 0,99%, que contrasta con la del 24,70% aplicada a las obras primitivas y su reformado.

3.2.7.- Museo de Reproducciones y Sala de Exposiciones. Contrato núms. 13 a), b) y c)

Por último, el proyecto reformado de estas obras obedeció, de un lado, a la no concordancia del estado real de las fábricas del edificio con lo que se presumía en el proyecto primitivo, lo que obligó a incrementar las demoliciones y consiguiente restitución de los elementos afectados, y, de otro, y de manera principal, al cambio del uso previsto para las plantas, con supresión del Museo de Reproducciones y su habilitación para Salas de Exposiciones y servicios generales del Centro --como Salón de Actos, Sala de Autoridades, Librería, Cafetería-Restaurante etc.--, suponiendo un presupuesto adicional de 64.391.895 ptas., que representan un incremento del 15,82% respecto del primitivo.

Por su parte, las obras complementarias tuvieron por objeto dotar al edificio de una serie de elementos adicionales necesarios para la seguridad de las Salas y su correcto funcionamiento, afectando principalmente a la cerrajería, iluminación de las áreas de exposiciones y tratamientos superficiales de paredes y bóvedas, suponiendo un presupuesto de 63.072.234 ptas., que representa un 19,90% de las obras primitivas --y conjuntamente con el reformado anterior un 35,72%, excluidas en ambos casos la parte compensatoria de gravámenes tributarios--.

Aquí también debe advertirse que el plazo de ejecución de las obras primitivas o principales había concluido en 4 de marzo de 1987, en cuya fecha estaba prácticamente certificada su totalidad --circunstancia por la que las diferencias de gravamen por el IVA en relación con el desaparecido ITE sobre los pagos realizados en los años 1986 y 1987, hubieron de compensarse mediante aumento del precio del reformado, por haberse realizado dichos pagos sin aquella compensación--, por lo que resulta extraño que los proyectos por obras de reforma y complementarias se supervisaran en 11 de diciembre siguiente; e igualmente extraña el que la adjudicación de estos proyectos dirigidos a la habilitación de espacios para determinados servicios generales sea posterior en un año y medio aproximadamente a la de los proyectos de decoración interior y amueblamiento de aquellos espacios --contratos núms. 14, 15, 19 y 20--. Por lo demás,

el gasto supuesto por los repetidos proyectos de reforma y complementario fue aprobado en 31 de diciembre de 1987, certificándose su realización en el mismo mes --cuando materialmente no había dado tiempo para ella-- y retrasándose su recepción provisional, incluidas las primitivas o principales, hasta el 7 de junio de 1988.

3.2.8.- Consideraciones generales sobre estas modificaciones

Sistematizando las observaciones particulares contenidas en los apartados anteriores, podemos inducir las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, los proyectos de modificación que acabamos de estudiar --cuya posibilidad en general, derivada del "ius variandi" de la Administración, aparece sancionada por los artículos 18 y 48 de la Ley de Contratos del Estado-- se basan bien en la necesidad de adecuar las obras proyectadas a las verdaderas condiciones técnicas del edificio, desconocidas exactamente en el momento de elaborarse los proyectos primitivos y sólo puestas de manifiesto durante su ejecución, lo cual resulta lógico en las actuaciones de rehabilitación de edificios antiguos, bien en cambios de criterio de la Administración sobre la utilización de los espacios rehabilitados, lo cual parece revelar una cierta imprevisión en el momento de decidir inicialmente el destino del edificio.

Por otra parte, junto con estas modificaciones de un proyecto anterior, aparece algún supuesto --contrato núm. 13 c)-- de obras complementarias a otras principales, también admitidas por el artículo 153 del Reglamento de Contratación. Sin embargo, de la consideración de su objeto --el "dotar al edificio de una serie de elementos adicionales necesarios para la seguridad de las salas y su correcto funcionamiento", según el repetido escrito del Subdirector General de Inversiones y Obras del Departamento de 23 de diciembre de 1986-- parece que estas obras, más que complementarias a otras principales constituyen una modificación ampliadora de otras primitivas, por ser necesarias para su utilización. Y, en este sentido, resumiendo los razonamientos de otros informes anteriores, se recuerda que según el párrafo primero del artículo 21 de la Ley de Contratos, los proyectos iniciales deben ser no sólo "completos", en el sentido de recoger obras susceptibles de utilización independiente, sino también "íntegros", en cuanto que deben comprender todos y cada uno de los elementos necesarios para su utilización, mientras que el párrafo tercero del artículo 58 del Reglamento, que desarrolla el precepto anterior, establece que "los proyectos relativos a obras de reforma, reparación o conservación deberán comprender todas las necesarias para lograr el fin propuesto". Y asimismo se observa que el proyecto de las llamadas obras complementarias ha sido tramitado con absoluta identidad de fechas respecto de otro proyecto de reforma referente a las mismas obras primitivas --contrato núm. 13 b)--, por lo que entendemos que se ha producido un claro fraccionamiento de una obra total de modificación, que debió recogerse en un solo proyecto.

Desde un punto de vista cuantitativo, resulta que las modificaciones comprendidas en los contratos núms. 3 b), 4 b), 7 b) y 12 b) suponen unos incrementos extremadamente cercanos al 20% del presupuesto primitivo --porcentaje considerado como causa de resolución del contrato por el artículo 52.2 de la Ley de Contratos del Estado, si bien de actuación potestativa para cada una de las partes según agrega el artículo 161 de su Reglamento--, mientras que en los contratos núms. 6 b), 10 b) y 13 a) y b) aquel porcentaje de aumento ha sido ampliamente superado. Sin que en ningún caso conste que se haya ordenado la investigación a la que se refiere el artículo 154 del Reglamento General de Contratación, sobre posibles responsabilidades de los autores y supervisores de los proyectos, ni que, en el último supuesto, se haya solicitado el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, siendo el contrato inicial de importe superior a cien millones de pesetas, según exigen los artículos 18 y 48 de la repetida Ley de Contratos del Estado.

Por último, en ninguno de estos casos de reforma de un proyecto anterior se han remitido a este Tribunal --a pesar de haber sido expresamente solicitadas por nuestro escrito de 1 de julio de 1988-- la oportuna propuesta del Director de las obras, a la que se refiere la cláusula 59 del Pliego de las Generales de 31 de diciembre de 1970, ni la autorización de la Administración para redactar el correspondiente proyecto reformado. Pero lo que extraña sobremanera en estos proyectos es que hayan sido supervisados, con notoria posterioridad al fin del plazo de ejecución del proyecto primitivo, y cuando ya estaba certificada la realización de las obras comprendidas en el mismo, sobre todo cuando en el reformado se incluyen obras de demolición de estructuras antiguas con reposición de los elementos afectados o se eliminan unidades de obra de las comprendidas en el proyecto inicial.

Con relación a este punto, y sin haber remitido las citadas actuaciones de solicitud y autorización para redactar el correspondiente proyecto reformado, el Subdirector de Inversiones y Obras indica en sus alegaciones que dichos reformados fueron elaborados en fechas muy próximas a la de la última certificación de obra del primitivo --que señala en columna adicional a nuestro cuadro anexo--; pero, además de no justificar de manera fehaciente aquella fecha, este proceder encierra la anomalía de haberse producido la supervisión y aprobación de tales proyectos y la tramitación de sus expedientes de gasto con un considerable retraso respecto de la elaboración de los mismos --retraso que supera los dos años en los contratos núms. 6b), 7b) y 10 b)--. Mientras que, por otra parte, estas alegaciones admiten como "hipótesis válida" el que las obras adicionales pudieron haberse ejecutado conjuntamente con las principales, y certificado con ellas, antes de la formación, supervisión y aprobación técnica de su respectivo proyecto y de la fiscalización y aprobación del gasto correspondiente, práctica expresamente prohibida por el artículo 55 del Reglamento de Contratación y las cláusulas 59 y 62 del Pliego de las Generales --si bien de cierta extensión en la realidad--, y que hubiera exigido la posterior convalidación del gasto por el Consejo de Ministros; observándose, por lo demás, que aquella "hipótesis" pudiera haberse producido en los contratos núms. 3b), 4b) ó 13 b) y c), pero que resulta más difícil de aceptar en los contratos núms. 6b), 7b) o 10 b), en los que el proyecto reformado fue elaborado años después de ejecutadas las obras comprendidas en el primitivo.

3.3.- Terminación y recepción de las obras

En cuanto a la terminación y recepción provisional de las obras objeto de los contratos examinados, se ha observado lo siguiente:

3.3.1.- Terminación

Habida cuenta de su respectivo plazo de ejecución y de sus prórrogas en los casos en que fueron legalmente concedidas, así como las fechas de realización de la comprobación del replanteo, y dadas las fechas de expedición de las distintas certificaciones de obra cursadas para su pago, resulta que únicamente fueron concluidas en plazo las comprendidas en los contratos núms. 11, 17, 18, 19, 21, 22, 24 y 25. Al tiempo que los contratos núms. 5, 8, 9, 12 c), 23 y 27 fueron ejecutados con una sospechosa rapidez, en cuanto que en la mayoría de ellos la realización de las obras correspondientes aparece certificada no sólo con notoria anticipación respecto del fin del plazo señalado, sino incluso dentro del mismo mes en el que se produjo la comprobación del replanteo, o mejor dicho dentro de los escasos días que faltaban para su finalización.

Por el contrario, se observan retrasos de ocho meses en el contrato núm. 1 y de seis meses en el núm. 2, mientras que la ejecución del contrato núm. 26, que tenía señalado plazo hasta el 3 de agosto de 1988, se encuentra paralizada desde el mes de octubre de 1987 en el que se expidió la última certificación, alcanzando el importe de las cursadas has-

ta dicho momento a 15.799.397 ptas. cuando el presupuesto de adjudicación era de 206.859.328 ptas.

Respecto, por fin, de los contratos que sufrieron modificaciones posteriores, no parecen muy seguros los datos referentes a ellos, de acuerdo con lo indicado en el apartado anterior. Con esta limitación se observa que, teniendo en cuenta la fecha de expedición de la última certificación de obra cursada para el pago de las primitivas, resultan retrasos de ocho a doce meses en los contratos núms. 3, 4, 7, 12 y 13; mas, si consideramos la última certificación expedida para el pago de sus modificaciones, los retrasos se elevan por encima del año para el contrato núm. 3, de los dos años para los núms. 4 y 10 y de los cuatro años para el núm. 7, superándose incluso los seis años en el contrato núm. 6.

3.3.2.- Recepciones provisionales

En contra de lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley de Contratos del Estado, según el cual las obras ejecutadas deben ser recibidas dentro del mes siguiente a su terminación, entregándose seguidamente al uso público o al servicio correspondiente en el caso de que las mismas se encuentren en buen estado y conformes con las prescripciones previstas, en los contratos núms. 2, 5, 8, 21, 22 y 27 se han observado retrasos comprendidos entre los cinco meses y el año desde la fecha de su última certificación a la del Acta de recepción provisional, superándose el año en el núm. 23 y los dos años en el núm. 11. Mientras que las obras objeto de los contratos núms. 14, 16, 19, 25 y 26 no habían sido aún recibidas en la época de tramitación del presente procedimiento de fiscalización, a pesar de haber transcurrido de uno a dos años desde la fecha de expedición de su última certificación.

Por otra parte, y en cuanto a los contratos que fueron objeto de reformados posteriores, resulta que las obras de reforma fueron recibidas con retrasos de cinco a diez meses en los núms. 6 b) y 13 b) y c), de año y medio en el 12 b) y de tres años en el 4 b); al tiempo que dichas demoras, desde la fecha de su última certificación hasta la del acta de recepción, se elevan para las obras primitivas a dos años respecto de las comprendidas en los contratos núms. 10 y 12, llegando a los tres y cuatro años para las correspondientes a los núms. 4 y 7 y a los seis años para las del núm. 6.

Cierto es que, según indican los interesados en sus alegaciones, estas recepciones provisionales constituyen un acto formal --si bien con la obligatoriedad que se deriva de encontrarse establecido por la Ley-- con relación a la terminación y entrega de la obra. Pero también lo es, de una parte, el que dichas terminación y entrega se produjeron en los contratos examinados con los retrasos que se indicaba en los párrafos anteriores --por lo que no puede considerarse su ejecución como modelo de eficacia-- y, de otra, que el acto formal de recepción provisional supone para la Administración la comprobación del buen estado de las obras realizadas y para el contratista el comienzo del plazo de garantía --plazo que en otro caso se prolonga indebidamente, con retención de la fianza constituida--, constituyendo en fin el requisito necesario para la medición general y definitiva de la obra y la base de su liquidación económica. Por lo que deben considerarse absolutamente reprochables los indicados retrasos, superiores al año en ocasiones, así como el hecho de que algunas de las obras no estuvieran aún recibidas en el tiempo de redactar el presente informe.

4. Conclusiones

En conclusión de todo cuanto antecede, este Tribunal observa en primer lugar que la contratación de las obras de rehabilitación del edificio del antiguo Hospital Provincial de Madrid para su adecuación en

Centro Cultural (hoy Centro de Arte) "Reina Sofía", desarrollada a través de los ejercicios de 1980 a 1987, ha dado lugar a treinta y seis contratos, incluidos los reformados o complementarios a otros anteriores, por un importe total de 2.169.207.738 ptas. De los cuales, los cuatro primeros fueron adjudicados por el normal sistema de concurso subasta --uno de ellos a la empresa "Gutierrez y Valiente, Construcciones S.A." por 65.293.144 ptas. y los otros tres restantes a "Dragados y Construcciones, S.A." por 185.548.584 ptas.--, mientras que los treinta y dos siguientes fueron celebrados por el sistema, siempre excepcional, de adjudicación directa --concertándose tres de ellos con cada una de las empresas "Julio Begara Bueno, S.A." por 35.136.119 ptas, "Agropark, S.A." por 6.427.411 ptas. y "Peninsular de Riegos, S.A." por 2.409.174 ptas, y los veintinueve que restan con "Dragados y Construcciones, S.A." por 1.874.393.306 ptas.--.

Ahora bien, en la preparación de estos contratos se entiende que se ha producido un defecto de planificación, en cuanto que no se previeron desde un primer momento las distintas obras a realizar, programándose su desarrollo de acuerdo con las diversas fases o etapas que pudieran haberse distinguido en las mismas y teniendo en cuenta los plazos correspondientes a la elaboración, contratación y ejecución de cada uno de sus proyectos, de manera que dicha contratación se verificase con plena concurrencia en la oferta.

Por otra parte, se advierte que la circunstancia expuesta en el párrafo anterior ha ocasionado la eliminación total de competencia, con la consecuencia también de haberse obtenido bajas muy reducidas, en los contratos relacionados bajo los núms. 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 12 c) y 27 del Anexo al presente informe, los cuales fueron adjudicados directamente, sin más ofertas que las de su empresa adjudicataria, por imposibilidad o inconveniencia de promover concurrencia en la oferta, para que la realización de las obras que constituían sus respectivos objetos no

interfiriera la de otras comprendidas en contratos anteriores entonces en ejecución, celebrados con la misma empresa. E igualmente se entiende que se ha eliminado la concurrencia, sin ninguna causa que lo justificase, con clara infracción a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado, en los relacionados a los núms. 8, 9, 10 a) y 25, en los que la oferta del adjudicatario fue únicamente acompañada por las de otras empresas que en los tres primeros de ellos carecían de clasificación adecuada, por lo que no hubieran podido contratar válidamente con el Estado, observándose además en todos estos contratos una sospechosa identidad de domicilios entre las empresas cuyas ofertas acompañaron a la del adjudicatario; con las mismas consecuencias en cuanto a la escasa depuración de los precios en la contratación.

Por lo que se refiere a la ejecución de estos contratos, se entiende que la misma se ha visto enturbiada en algunas ocasiones por la producción de proyectos reformados de los primitivos, los cuales fueron motivados bien por la necesaria adecuación de las obras a las verdaderas condiciones del edificio, imposibles de conocer exactamente en el momento de la proyección inicial pero que pudieran haberse prevenido mediante "provisiones para mayor importe de las obras" de las reguladas por los artículos 79 y 80 del Reglamento de Contratos, bien por cambios de criterio en cuanto a la utilización del edificio. Y asimismo se observa que estas obras de reforma, de las que no consta la solicitud del Arquitecto Director y la autorización de la Administración para redactar el correspondiente reformado a las que se refiere la cláusula 59 del Pliego de las Generales, han supuesto normalmente incrementos en el presupuesto primitivo que rozan su 20%, superándose incluso este porcentaje en los contratos núms. 6 b), 10 b), y 13 a) y b), sin que conste en estos casos que se haya ordenado la investigación a la que se refiere el artículo 154 del Reglamento General de Contratación sobre posibles responsabilidades de los autores y supervisores de los proyectos, ni que en el primero de ellos se haya solicitado el informe del Consejo de Estado, que resultaba preceptivo según los artículos 18 y 48 del citado texto legal. Pero lo

OPORTUNIDAD PARA LA AUTOPROMOCIÓN DEL MEJOR EMPLEADO PRIVADO DE MADRID EN

CENTRO CULTURAL REINA SOFÍA

NO. DE OBRAS	OBJETO DEL CONTRATO	SIST. ADJ.	ADJUDICARIO	MATERIAL ADQUIRIDO	S. OBRAS	PRECIO U.C.	FECHA DE ADJUDICACIÓN	ADJUSTACIÓN	COMERCIALIZACIÓN	FECHA DE RECEPCIÓN	REVISIÓN
1.-	Demoliciones interiores en el antiguo Hospital Provincial	Exec. Sub.	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		10.796.977	65,09	7-09-80	5-09-80	21-10-80	Nov. 81	22-01-82
2.-	Revisión de fábrica y revestimientos	Exec. Sub.	GUILLERMO Y VALLE CONSTRU. S.A.		65.293.166	30,30	7-09-80	4-11-80	25-11-80	Nov. 81	21-06-81
3 a)	Restitución de cubiertas y revestimientos (2ª fase)	Exec. Sub.	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		10.792.518	32,30	20-02-81	4-06-81	10-03-81	Nov. 81	26-11-86
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		21.501.981	52,10	21-01-86	16-06-86		Sept. 86	26-11-86
4 a)	Revisión de fábrica y revestimientos (2ª fase)	Exec. Sub.	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		50.884.079	29,70	16-02-81	15-02-81	15-10-81	Oct. 81	1-12-87
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		11.752.231	29,70	7-01-86	12-09-86	15-10-86	Dic. 86	1-12-87
5.-	Instalaciones generales	Directa	ALBA REPARA REPARA, S.A.		35.136.119	22,53	21-10-81	27-11-81	16-12-81	Dic. 87	12-09-81
6 a)	Centro de transformación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		14.295.000	20,12	29-10-87	30-12-87	10-01-88	Dic. 87	4-11-88
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		11.363.869	20,12					4-11-88
7 a)	Instalación de ascensores	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		33.626.811	30,30		16-06-82		Nov. 81	6-07-87
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		7.248.657	30,30	6-06-87	28-06-87		Jul. 87	6-07-87
8.-	Sustitución de forjados en Planta tercera	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		48.994.661	2,00	21-02-81	21-02-81	27-02-81	Jul. 81	11-12-81
9.-	Sustitución de forjados en Planta cuarta	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		49.363.095	1,30	22-06-81	29-07-81	7-09-81	Oct. 81	5-12-81
10 a)	Acabado eléctrico al Centro de transformación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		24.265.890	2,45	11-05-84	9-08-84	10-09-84	Jul. 85	6-08-87
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		8.190.101	2,45	7-08-87	28-08-87		Jul. 87	6-07-87
11.-	Revisión de (Básculas interiores y suelos (1ª fase)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		77.262.318	9,87	14-06-84	20-09-84	21-11-84	Oct. 85	1-12-87
12 a)	Rehabilitación Planta cuarta (Museo del Pueblo Español)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		160.536.429	24,70	1-07-86	31-10-86	12-12-86	Dic. 85	7-09-88
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		14.240.100	24,70	26-09-86	19-08-86		Jul. 86	7-08-88
c)	Complemento	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		75.791.365	6,99	16-12-87	18-12-87	21-12-87	Dic. 87	4-11-88
13 a)	Museo de Reproducciones y Sala de Exposiciones (2ª fase)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		297.116.273	12,26	9-01-85	12-07-85	4-07-85	Nov. 87	7-09-88
b)	Modificación	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		64.199.895	12,26	11-12-87	11-12-87		Dic. 87	7-09-88
c)	Complemento	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		6.107.224	12,26	11-12-87	11-12-87		Dic. 87	7-09-88
14.-	Interiorismo (Salón de Actos, Sala de Autoridades, Librería)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		101.982.020	4,00	8-06-86	5-06-86	24-07-86	Dic. 86	No recib.
15.-	Suministros relativos a proyección de interiorismo	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		42.376.590	4,00	8-06-86	5-06-86			30-12-86
16.-	Restauración y conservación de escaleras (2ª fase)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		108.372.500	4,00	8-06-86	5-06-86	18-07-86	Nov. 87	No recib.
17.-	Obras de tiempo adicional	Directa	FUNERARIAS DE LOS REYES, S.A.		2.409.174	10,00	20-07-86	2-07-86		Oct. 86	
18.-	Obras de jardinería	Directa	ADRIANIK, S.A.		6.437.411	19,64	19-07-86	2-07-86	10-08-86	Oct. 86	16-10-86
19.-	Instalación Bar-Cafetería-Restaurante	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		53.671.581	2,10	1-07-86	22-08-86	1-08-86	Nov. 86	No recib.
20.-	Suministros relativos a Bar-Cafetería-Restaurante	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		8.121.197	0,00	20-06-86	22-08-86			30-12-86
21.-	Instalaciones de Seguridad	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		26.579.273	2,10	17-10-86	22-08-86	21-07-86	Sept. 86	6-07-87
22.-	Instalaciones de Refección	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		29.553.790	2,10	17-07-86	22-08-86	21-07-86	Sept. 86	6-07-87
23.-	Instalación de estructuras metálicas	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		23.112.650	0,65	1-08-85	2-10-86	1-12-86	Oct. 86	7-06-88
24.-	Restauración de fábricas interiores y suelos (2ª fase)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		215.648.573	12,30	3-11-86	3-12-86		Nov. 87	1-12-87
25.-	Acabos en la Sala de Prensa	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		7.982.864	0,05	6-02-87	20-05-87	22-06-87	Jul. 87	No recib.
26.-	Acabado interior Segundo Planta (2ª fase)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		266.899.326	0,14	29-04-87	17-06-87	3-08-87		No recib.
27.-	Urbanización exterior y pavos (2ª fase)	Directa	FRANCO Y CONSORCIOS, S.A.		406.164.648	1,00	9-12-87	21-12-87	22-12-87	Dic. 87	7-09-88

que más sorprende en estos proyectos reformados, sobre todo cuando suponen eliminación de unidades de obra de las comprendidas en el proyecto primitivo o su sustitución por otras distintas, es que hayan sido supervisados, y tramitado el correspondiente expediente de contratación, con notoria posterioridad, incluso con años de diferencia, al fin del plazo de ejecución de aquel proyecto primitivo y cuando ya estaba certificada la realización de las obras comprendidas en el mismo.

Por último, y respecto de la terminación de las obras a las que se refieren los contratos examinados, junto a casos de inusitada celeridad en su realización, en cuanto que aparece certificada la realización de las obras con notable anticipación al fin del plazo de ejecución, en ocasiones a los pocos días de su iniciación, lo normal es que resulten considerables retrasos respecto del plazo indicado, con infracción de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Contratos del Estado, y sin que, en general, se haya acreditado la concesión de las correspondientes prórrogas en la forma establecida por el artículo 140 de su Reglamento. E igualmente se considera infringido el artículo 54 de la repetida Ley de Contratos, en cuanto que normalmente no se recibieron las obras dentro del mes siguiente a su terminación, demorándose esta actuación a veces durante años y estando pendiente de realizarse en la época de tramitación del presente procedimiento fiscalizador en los contratos relacionados a los núms. 14, 16, 19, 25 y 26.

Madrid, 30 de octubre de 1989

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Fdo.: Pascual Sala Sánchez

ALEGACIONES DE LOS INTERESADOS

Ilmo. Sr.:

En relación a lo interesado por U.I. con fecha 7 de abril pasado, se adjunta escrito justificativo elaborado por la Subdirección General de Inversiones y Obras de esta Subsecretaría, acerca del Borrador de Informe relativo a la fiscalización de determinados contratos celebrados por este Ministerio destinados a la rehabilitación del edificio del antiguo Hospital General de Madrid y su adecuación como "Centro de Arte Reina Sofía".

Como información complementaria de lo que se indica en el escrito de la referida Unidad y de la documentación aneja al mismo, este Centro señala lo siguiente:

a) Planificación de las obras

A partir del examen de la documentación de los diversos contratos entiende el autor del Informe que en este caso "...se ha producido un defecto de planificación en cuanto que no se previeron, desde un primer momento las distintas obras a realizar...", opinión que convendría matizar.

No cabe duda que en los casos en que se precise actuar por etapas en un edificio, bien por la importancia o por la dificultad de la operación a desarrollar, lo ideal sería disponer desde el principio de un Anteproyecto global o, al menos, de un Plan Director en el que se establezcan con el mayor detalle posible las diferentes fases del proceso. Ahora bien, en el presente caso, en el que se planteaba un importante cambio de uso de un edificio monumental de enormes dimensiones que a lo largo de su historia había sufrido numerosas alteraciones, el principal problema de partida residía, como en otras ocasiones similares, en conocer detalladamente la estructura y características completas del edificio. Por ello, ante la dificultad de poder contar con un anteproyecto global previo y una vez que fueron definidos los criterios generales de restauración, los diferentes proyectos se fueron redactando a medida que el grado de conocimiento del edificio lo permitía.

Por otra parte, cuando a finales de los años setenta se decide salvar el edificio del antiguo Hospital General y destinarlo genéricamente a usos culturales, no es extraño que, en un primer momento, se impusiera el criterio de acoger en él servicios culturales que por carecer de instalaciones adecuadas, permanecían cerrados o se encontraban deficientemente instalados (Museo de Reproducciones Artísticas, Museo del Pueblo Español, Museo del Teatro, Instituto Bibliográfico Hispánico, Ballet Nacional o el Instituto de Conservación y Restauración, entre otros). Sin embargo, a mediados del año 1985, la situación había cambiado ya que algunos de esos servicios habían sido ubicados en otras sedes (p.e. Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales) y por otro lado las obras realizadas demostraban la funcionalidad del antiguo gran hospital para exponer arte contemporáneo. En consecuencia se procedió a reconsiderar de una manera global el programa del Centro, que pasa así a convertirse en "Centro de Arte" con el objetivo de promover el conocimiento y el acceso del público al arte moderno y contemporáneo, en sus diversas manifestaciones, y a configurarse finalmente como Museo Nacional por Real Decreto 535/88, de 27 de Mayo.

Consecuentemente no parece que pueda hablarse aquí de imprevisión o de falta de planificación, sino más bien de ajuste o adecuación a unas circunstancias diferentes de las de partida. Ajuste, en primer lugar, del programa de obras al estado real del edificio y, en segundo lugar, del programa de usos a fin de dar un carácter unitario al edificio y poder contar de manera definitiva con un verdadero museo nacional de arte moderno.

b) Contratación de las obras

De los 28 contratos principales examinados por el Tribunal (excluidos los producidos por modifica-

ciones de otros anteriores) los cuatro primeros, por un importe global de 250,8 Mpts., se adjudican por concurso-subasta y los 24 restantes por concurso directo. De estos últimos, once, por un importe conjunto de 1.201,6 Mpts., se adjudican al amparo del artículo 37.4 de la Ley de Contratos del Estado, en razón del notorio carácter artístico de las obras; cuatro, con un importe total de 39,8 Mpts., se adjudican por razón de que su cuantía unitaria era inferior a 25 Mpta. (artículo 37.3 de la Ley de Contratos del Estado) y los nueve restantes, por un importe total de 454,4 Mpts., se adjudican sin promover concurrencia al amparo del artículo 37.1 de la referida Ley.

La no promoción de ofertas, en los casos de los contratos adjudicados al amparo del artículo 37.1 de la Ley de Contratos del Estado, obedeció a una circunstancia excepcional, cual fué la apertura del Centro al público a finales de mayo de 1986. Ahora bien, estas razones de excepcionalidad de partida se vieron plenamente justificadas "a posteriori", ya que la celeridad en la contratación y en la ejecución de dichos contratos, permitieron al Centro no solo abrir sus puertas en las fechas previstas, sino desarrollar un amplísimo programa de exposiciones y otras actividades que continúan en la actualidad.

En cuanto a las adjudicaciones realizadas al amparo de los artículos 37.3 y 37.4 de la Ley de Contratos del Estado, se celebraron en general con amplia concurrencia de ofertas, cuestionándose tan solo la de tres contratos (que serían las relacionadas bajo los números 9, 9 y 10a) del Anexo al INFORME en cuanto que de las tres ofertas presentadas dos de ellas se formularon por empresas no clasificadas como contratistas del Estado.

En resumen, quedarían tres contratos en los que estaría en cuestión la concurrencia ya que sólo una de las ofertas presentadas puede considerarse como válida. El importe de dichos contratos es de 126,6 Mpts., que comparado con los 1.946,6 Mpts., suma global del conjunto de los contratos iniciales, representa un 6,5%.

c) Modificaciones de los contratos

Centrando nuevamente el análisis en los 28 contratos primitivos, se observa que siete sufrieron modificaciones durante el proceso de ejecución, que dieron lugar a la elaboración de otros tantos proyectos reformados y uno de obras complementarias. El presupuesto adicional resultante de estas modificaciones asciende a 222,5 Mpts. que comparado con las 1.946,6 Mpts. del conjunto de los contratos iniciales, representa un incremento relativo del 11,5%.

Estas cifras contradecían, en buena medida, la afirmación del Informe del Tribunal en el sentido

de que el desarrollo de las obras "se ha visto enturbiada por la producción de numerosos modificados", pues como puede verse estas solo afectan a la cuarta parte de los contratos y representan el 11,5% de su importe.

Asimismo, se hace notar que las modificaciones afectan principalmente a aquellos contratos celebrados en las fases iniciales de las obras, en las que el conocimiento real del edificio era escaso, desapareciendo totalmente en las siguientes fases en las que las indeterminaciones en la elaboración de los proyectos fueron mucho menores.

d) Terminación de los contratos

Debido al carácter de las obras a ejecutar y la indeterminación acerca del estado del edificio, se comprende que el ritmo de ejecución fuera necesariamente lento, sobre todo en las fases iniciales, obligando en numerosos casos a autorizar ampliaciones en los plazos de ejecución.

En cuanto a la recepción provisional de las obras, si bien es cierto que se han producido retrasos en su realización, se señala que de manera general la falta de este requisito no ha sido obstáculo para que una vez concluidas pudieran ser puestas a disposición del centro gestor.

Por último y en lo que pudiera ser de interés para ese Tribunal en relación al tema examinado se adjuntan sendos ejemplares de los denominados "Cuadernos de Trabajo", números 1, 2 y 6 del Centro de Arte Reina Sofía, titulados respectivamente "Avance del Proyecto General", "Historia del edificio y su entorno urbano" y "Restauración y proyectos interiores".

Madrid, 5 Junio de 1989



EL SUBSECRETARIO

Miguel Sarrástegui Gil-Beledo

Ilmo. Sr.: Presidente de la Sección de Fiscalización.
TRIBUNAL DE CUENTAS

"COMENTARIOS AL BORRADOR DE INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS ACERCA DE LA FISCALIZACIÓN DE DETERMINADOS CONTRATOS CELEBRADOS PARA LA ADECUACIÓN DEL ANTIGUO HOSPITAL GENERAL DE MADRID, COMO CENTRO DE ARTE REINA SOFIA

1. Antecedentes

Por el Tribunal de Cuentas, al amparo de los artículos 4 de la Ley de Contratos del Estado y 11a) de la Ley 7/1988, de 5 de Abril, que regula su funcionamiento, se han venido

Examinando a lo largo del último año, diversos contratos celebrados por este Ministerio de Cultura relativos a las obras de rehabilitación del antiguo Hospital Provincial de Madrid para su adecuación como "Centro de Arte Reina Sofía". A tal fin, en el pasado mes de Diciembre de 1988, se presentaron a dicho Tribunal diversas aclaraciones sobre el tema indicado que habían sido solicitadas expresa y previamente por aquél.

Con fecha 7 de Abril de 1989 el Sr. Presidente de la Sección de Fiscalización del indicado Tribunal, dirige escrito al Ilmo. Sr. Subsecretario de Cultura adjuntando Borrador del Informe provisional de la fiscalización efectuada al respecto, a fin de que se aporten las alegaciones que se estimen pertinentes tanto por el Centro como por las Unidades gestoras responsables. A ello responde el presente escrito en el que a efectos de un mejor entendimiento, se ha procurado mantener el mismo orden y estructura que en el Borrador de Informe del Tribunal de Cuentas, de manera que la correlación entre ambos aparezca lo más clara posible.

2. Contratación de las obras

2.1. Adjudicaciones directas

a) Contratos celebrados por concierto directo con amplia concurrencia de ofertas.

Corresponden a los relacionados en el Anexo, bajo los números 5, 6a), 7a), 11, 12a), 13a), 17, 18, 23, 24 y 26, que sumados importan 1.110.980.586 ptas., y que fueron adjudicados directamente por el carácter artístico de las obras, al amparo del apartado 4º del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado, "...después de haberse recibido un apreciable número de ofertas, normalmente formuladas por empresas de reconocida solvencia técnica y comercial, obteniéndose en general relevantes bajas sobre el coste presupuestado por la Administración", conforme señala el Tribunal de Cuentas en su Informe. No obstante ello, se solicitan aclaraciones acerca de las razones de haberse dirigido las invitaciones a empresas determinadas, gestiones realizadas en promoción de ofertas, medidas adoptadas para garantizar el secreto de las proposiciones y motivos de las adjudicaciones recaídas.

La primera de las cuestiones planteadas entendemos se contesta con la propia argumentación del Informe del Tribunal de Cuentas, en el que tras señalar que en estos casos se recibió un apreciable número de ofertas, apostilla, con acierto, que "normalmente formuladas por empresas de reconocida solvencia técnica y comercial".

En cuanto a las gestiones para la promoción de ofertas se realizaron habitualmente por la Secretaría de la Junta de Compras o por los propios centros gestores, asegurándose el secreto de las mismas al exigirse su presentación a través del Registro General del Ministerio. En este sentido

se adjunta copia de las gestiones correspondientes a los contratos números 12 y 13 en los que las ofertas se solicitan por la Dirección General de Servicios y por la Subdirección General de Inversiones y Obras, respectivamente. Para el resto de los contratos no ha sido posible localizar las respectivas solicitudes, pero cabe suponer que el procedimiento fué parecido dado el importante número de ofertas recibidas.

En cuanto a las adjudicaciones, el criterio seguido como norma general, fué realizarlas a la oferta más económica, excepto en el contrato número 12 a), en el que se adoptó el criterio de mayor proximidad al valor promedio del conjunto de las ofertas.

Por último, por lo que se refiere a la observación formulada acerca de la fecha en que se prestó la fianza del contrato número 26 (11 de Junio de 1987) que sería anterior a la de la adjudicación (17 Junio de 1987), se hace notar que la propuesta de adjudicación del contrato se efectúa por la Junta de Compras (Acta 15/87) con fecha 26 de Mayo de 1987, faltando tan sólo la aprobación por el órgano de contratación para que la propuesta fuera firme. No tiene nada de extraño, por ello, que desde el centro gestor se le indicara esta circunstancia a la empresa propuesta, en el sentido de preparar la fianza a efectos de agilizar la formalización del contrato. En otro orden de cosas, por lo que concierne a este mismo contrato y en lo que aquí puede interesar acerca de la baja obtenida y por lo que más adelante se dirá acerca de la aplicación del I.U.A., merece señalarse que iniciado el expediente de contratación con un importe en el que se había repercutido el 12% sobre el presupuesto de ejecución por contrata, al someterlo a fiscalización fué reparado por la Intervención Delegada en el Departamento con fecha 29 de Abril de 1987, por entender que el 12% de IUA no debía figurar explícito sino que se debía considerar incluido en el 16% de gastos generales entonces vigente, criterio radicalmente opuesto al que vendría a sentar el Real Decreto 982/87, de 5 de Junio, publicado pocos meses más tarde. No cabe duda que dicho criterio influyó negativamente en las ofertas y justifica, a nuestro juicio, que la baja resultante de este contrato fuera tan pequeña, pese a que la concurrencia fué aceptable. (Se acompaña copia del referido reparo de la Intervención Delegada).

b) Contratos celebrados con muy limitada concurrencia.

Corresponden, según el Tribunal, a los contratos relacionados bajo los números 8, 9, 10 a) y 25, por un importe total de 130.488.512,- ptas., en los que el INFORME hace la observación de que sólo figuran las ofertas del adjudicatario, acompañadas de las de otras empresas que carecían de clasific-

cación como contratistas del Estado, habiéndose obtenido bajas "infirmas" en la contratación.

En este apartado, salvo hacer notar que en el contrato número 25 al ser el presupuesto inferior a 10 Mptas, no era precisa la clasificación, no ha sido posible aportar nuevos datos, dando por ello como válida la hipótesis ya apuntada en nuestro anterior informe de Diciembre de 1988, en el sentido de que al haber estado expuesto al público los expedientes en la Junta de Compras del Departamento, concurrieran las empresas citadas en el escrito, pese a carecer de clasificación.

e) Contratos celebrados sin concurrencia.

Corresponden a los contratos relacionados bajo los números 12c), 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, y 27 del Anexo, por un importe total de 454.436.574,-ptas. y que se adjudican sin promover concurrencia en la oferta, al amparo del apartado 1º del artículo 37 de la Ley de Contratos del Estado.

La razón última de estos contratos y del sistema de adjudicación elegido (con las excepciones, si cabe, del 12 c) y del 27) ha de buscarse en la reconsideración de lo que debía ser el "Centro Reina Sofía" y en su apertura parcial al público a mediados del año 1986. Por ello y como quiera que el borrador del informe del Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere a este apartado concreto, contiene numerosos errores que parecen derivarse principalmente de falta de información acerca del proceso de reconversión del edificio, parece oportuno hacer un breve paréntesis que aclare estos extremos.

La creación del "Centro de Arte Reina Sofía" suponía, en primer lugar, la recuperación de un edificio histórico, construido a finales del S.XVIII para Hospital General y que en los casi dos siglos que estuvo en funcionamiento se vio sometido a numerosas alteraciones y vicisitudes. Así se tienen noticias fidedignas de varios proyectos de intervención en sus fábricas, como la desarrollada en el año 1920 en el que se le añade una nueva planta. El abandono que sufre el edificio durante la guerra civil obliga, asimismo, a una serie de reformas y adaptaciones a las nuevas técnicas hospitalarias. En el año 1948 se amplía una planta más en el ala principal, que da a la calle Santa Isabel, continuando las obras durante los años 1955 y 1956, en diversas adaptaciones interiores. Cerrado en el año 1965, al trasladarse sus servicios a la nueva Ciudad Sanitaria Provincial, sufrió un nuevo periodo de abandono y deterioro hasta el inicio de su recuperación a comienzos del año 1980.

En este proceso de reconversión del edificio cabe distinguir en el periodo analizado, que va desde 1980 hasta finales de 1987, dos etapas perfectamente diferenciadas. Así, en la primera, que

en líneas generales correspondería a los cuatro primeros años, las intervenciones se orientan a la consolidación y restauración del edificio, a la recuperación de su fábricas originales y a dotario de los servicios e instalaciones generales necesarios para su funcionamiento. A esta finalidad están destinados los contratos que van desde el número 1 al 11, inclusive. Por el contrario, en la segunda parte del periodo analizado, las intervenciones en el edificio se orientan prioritariamente hacia el tratamiento de los espacios interiores a fin de adecuarlos a los nuevos usos como Centro Cultural, con independencia de que residualmente continuaran en ejecución algunos de los proyectos de la etapa anterior. Esta nueva etapa se inicia a finales de 1984 con el proyecto de "Rehabilitación de la 4ª planta para Museo del Pueblo Español" y se prosigue, unos meses más tarde, con la denominada "5ª fase" que comprendía el tratamiento interior de las plantas remota y principal para "Museo de Reproducciones y salas de exposiciones".

Ahora bien, dentro de esta segunda etapa y en una referencia temporal que podemos situarla en el último cuatrimestre del año 1985, se producen dos hechos de gran trascendencia para el futuro del edificio y que tienen notorias repercusiones en el ámbito del presente informe. Nos referimos concretamente a la reconsideración en profundidad de lo que debería ser el "Centro Cultural Reina Sofía" (como entonces se le denominaba), u, en segundo lugar, a la decisión de abrirlo parcialmente al público a mediados de 1986.

El primero de ellos tiene su origen en las numerosas críticas que expertos y personalidades del mundo del arte y de la cultura manifestaron públicamente, llamando la atención sobre la degradación que supondría para el edificio el destinario a sede de servicios y dependencias culturales diversas, cuyo único vínculo común parecía ser el carácter de sede establece y adecuada (Museo del Teatro, Museo del Pueblo Español, Instituto Bibliográfico Hispánico, Ballet Nacional, etc.). Teniendo en cuenta estos puntos de vista, el Ministerio de Cultura consideró necesario un replanteamiento global para el proyectado Centro, desde cuya perspectiva se examinasen las diversas propuestas de uso existentes y se valorase su oportunidad. No es este el lugar para analizar la nueva orientación dada al "Centro de Arte Reina Sofía", como paso a denominarse, y que, por otra parte, se recogió en el llamado Documento de Trabajo número 1, denominado "Avance del Proyecto General", del que se adjunta un ejemplar, pero baste esta breve referencia para dejar constancia de que estos nuevos criterios supusieron un cambio casi radical para el futuro del Centro y tuvieron una clara incidencia en los proyectos en ejecución, principalmente en los dos que correspondían al tratamiento de interiores. Así del proyecto de "Rehabilitación de la cuarta planta" (contrato número 12a) a se decide eliminar el Museo del Pueblo Español y destinar la planta a otros usos, como serían los departa-

mentos de Diseño, Imagen y Comunicación y los Centros de Documentación y de Difusión de la Música Contemporánea. Ello supuso la correspondiente modificación del proyecto primitivo que dio lugar a un reformado (contrato 12 b) y, posteriormente, a un nuevo proyecto, que se llamó "complementario" (contrato 12 c).

En cuanto al proyecto de la 5ª fase ("Museo de Reproducciones y salas de exposiciones") la incidencia de los nuevos criterios fue muy superior. Así, en primer lugar, se decide no ubicar en el edificio el Museo de Reproducciones Artísticas destinando los espacios a él previstos, a nuevas salas de exposiciones. Por otra parte se acuerda encomendar a diversos profesionales de reconocido prestigio, la elaboración de unos proyectos de tratamiento interior de diversos ámbitos sobre los que incidía el proyecto de la 5ª fase. Estos ámbitos se destinaron a razón de actos, a tienda librería y a sala de autoridades. Materializándose en un proyecto denominado genéricamente de "Interiorismo" (contrato número 14, para la obra y 15, para los suministros), así como a Bar-Cafetería-Restaurante (posteriores contratos 19 y 20).

En estos espacios, lo que podríamos denominar obra gruesa (consolidación y restauración de fabricas) se realizó en base y con cargo al proyecto de la "5ª fase" si bien, como se ha indicado, el acabado final y la adecuación a los usos concretos se llevó a cabo en los citados proyectos de "Interiorismo". Con ello entendemos queda clara la vinculación y relación entre cada uno de estos proyectos, que planteaban serios interrogantes al ser analizados por el Tribunal de Cuentas, como parece deducirse del borrador del Informe. Como información adicional se adjunta copia del llamado Documento de Trabajo número 4 del Centro de Arte Reina Sofía denominado "Restauración y proyectos interiores", en el que se describen todas estas operaciones.

El segundo aspecto a considerar se refiere, naturalmente, a la contratación de las obras a que estos proyectos se referían. En este sentido, cabe decir de entrada que estos contratos, junto con los de "Seguridad", "Telefonía" y de "Restauración y consolidación de escaleras" estuvieron totalmente condicionados, en cuanto a su adjudicación, por la decisión de abrir el Centro al público para mediados de 1986. Preciso es señalar que si bien alguno de estos proyectos ya se encontraban redactados a finales de 1985, su contratación no pudo iniciarse hasta bien entrado el año 1986, entre otras y como razón principal porque se carecía de instrucciones acerca de la manera de aplicar el TUA a los nuevos contratos. Solventado este problema a finales de Marzo de 1986 y ante la inminencia de la apertura del Centro al público se acordó abordar con la máxima urgencia su contratación considerándose, además, no conveniente el

promover concurrencia por cuanto ello podría dar lugar a serias interferencias con las obras en curso, especialmente con las de la "5ª fase" que se desarrollaban en sus mismas plantas. Y en este sentido, puede decirse que los objetivos perseguidos con este sistema de contratación se alcanzaron en su totalidad, pese a lo que pudiera deducirse del análisis de los contratos bajo los aspectos de su recepción provisional y última certificación emitida.

Así la Sala de Autoridades estaba disponible a poco de abrirse el Centro al público; la tienda-librería y la Cafetería-Bar-Restaurante se abrieron al público a finales de 1986, una vez resueltos los concursos de explotación de sus servicios; en igual fecha se abrió el Salón de Actos en el que desde entonces se vienen celebrando actividades de todo tipo (conferencias, audiciones musicales, sesiones de cine, etc.). En cuanto al proyecto de "Restauración y consolidación de escaleras" del que se cuestiona, asimismo, la celeridad en su realización que contradecía la pretendida urgencia en la adjudicación, cabe distinguir dos etapas en su ritmo de ejecución. Así, en una primera, en la que para la apertura del Centro al público se precisaba disponer, como mínimo, de dos tramos de escalera que conectaran las plantas sótano, principal y primera, el ritmo de ejecución fue muy rápido, como lo prueba el que en el mes de Agosto, es decir, apenas más y medio después de su inicio, se certificaran 44,8 mpts., que correspondían al total de la anualidad de 1986; posteriormente y al actuar sobre tramos de escalera que ya no iban a ser de uso público inmediato, el ritmo fue más relajado, autorizándose por Resolución de 13 de Abril de 1987, un aumento en el plazo de ejecución hasta el 17 de Agosto de 1987.

En definitiva y como resumen, puede decirse que el no promover concurrencia en la oferta para la adjudicación de estos contratos obedeció a la urgencia derivada de la apertura parcial del Centro al público y a la necesidad de no interferir con otras obras en curso. Asimismo, se reitera que en líneas generales la ejecución de las obras amparadas por ellos respondió a la urgencia requerida, realizándose con gran celeridad y entregándose al servicio gestor con retrasos mínimos sobre los plazos previstos.

Una última consideración acerca de las bajas obtenidas. En el Informe del Tribunal de Cuentas se hace un examen de las bajas exclusivamente en función de los diferentes sistemas de adjudicación, sin entrar a considerar las fechas en que se produjeron los diferentes contratos. De este análisis y a la vista de que en los primeros contratos, celebrados mediante concurso-subasta, se obtuvieron bajas importantes, mientras que en los últimos celebrados por concierto directo, las bajas fueron menores, resultaría que lo bueno es el concurso-subasta y lo malo las adjudicaciones directa, lo que en este caso no parece ajustarse totalmente a la realidad.

Para empezar se observa que hay contratos adjudicados directamente en los que se han obtenido bajas del mismo orden que en los casos de los concurso-subasta. Así en el contrato 7a) la baja es del 30,32, idéntica a la del contrato número 2 y superior a la del 4c), ambos celebrados mediante concurso-subasta. Lo que ocurre, sin entrar en más particularizaciones, es que en tal análisis se ha olvidado el factor tiempo. Y en este sentido preciso es recordar que la primera mitad de la década de los 80 coincide con un periodo claramente recesivo del sector de la construcción, que solo a partir de 1985 comienza a recuperarse, primero tímidamente y, después, con la pujanza y dinamismo con que ha llegado a nuestros días. Por ello en los contratos celebrados hasta 1984, cualquiera que fuera el procedimiento de adjudicación, se observa que, en general, cuentan con bajas muy altas, contrariamente a lo que ocurre a partir de 1985 en que los porcentajes de baja disminuyen de manera paulatina.

2.2. Otros aspectos de la contratación

En el borrador del Informe del Tribunal de Cuentas se cuestiona la manera en que se produjo la adecuación de determinados proyectos como consecuencia de la implantación del IVA y la supresión del ITE.

Ciertamente, ello sería así y esta Unidad estaría de acuerdo con lo manifestado por el Tribunal de Cuentas, en el supuesto de que dicha adecuación se analizara con criterios de la normativa actual. Lo que ocurre es que así como el Real Decreto 2444/1985, de 27 de Diciembre, vino a resolver de una manera clara la incidencia contractual de la implantación del IVA sobre aquellos contratos celebrados por las Administraciones Públicas que se encontraran pendientes de ejecución, en todo o en parte, al día 31 de Diciembre de 1985 y que estuvieran gravados por el ITE, no sucedió lo mismo en lo que se refiere a los nuevos contratos iniciados a partir del 1 de Enero de 1986, cuya regulación definitiva no se produjo hasta la publicación del Real Decreto 982/1987, de 5 de Junio (B.O.E. del 30 de Julio siguiente).

Por ello y ante la carencia total de normativa hubo que funcionar en base a instrucciones o directrices provisionales, elaboradas generalmente por la Intervención General de la Administración del Estado y canalizados a los Centros Gestores a través de las Intervenciones Delegadas, que ni siquiera fueron uniformes a lo largo del periodo indicado. Por ello si se analizan los contratos celebrados en esta etapa (se habla aquí a nivel general y no sólo los del Centro Reina Sofía) se detectará la existencia de una amplia casuística que iría desde añadir simplemente el 12% de IVA al Presupuesto de Ejecución por Contrata, a considerar que el IVA estaba implícito en el porcentaje de gastos generales, lo que analizado a la luz de la normativa actual sería, a nuestro juicio, igual de anómalo.

Anteriormente (apartado 2.1 c) ya hemos comentado como al iniciar la contratación del proyecto de "Acondicionamiento de la planta 2", el expediente fue reparado por la Intervención Delegada por considerar precisamente que el 12% de IVA debía considerarse incluido en el 16% de los gastos generales entonces vigente. Pero lo que más sorprende de este reparo, que se formó el día 29 de Abril de 1987, es que sostiene un criterio totalmente opuesto al del Real Decreto 982/1987, lo que viene a confirmar la tesis de que la aplicación del IVA a los nuevos contratos, después de 16 meses de estar en vigor el impuesto, estaba aún por resolver.

Podemos resumir diciendo que en este tema se siguió en todos los contratos, el criterio facilitado para cada caso por la Intervención Delegada, en el Departamento, lo que, por otra parte, parece lógico, pues de lo contrario los expedientes no se hubieran fiscalizado de conformidad.

3. Ejecución de los contratos.

3.1. Modificaciones de proyectos anteriores.

Afecta a los contratos números 3,4,6,7,10,12 y 13 de la relación figurada en el Anexo.

3.1.1. Autorización, elaboración y aprobación de los reformados.

De manera general se solicita aclaración acerca de las razones por las que los proyectos modificados se supervisan con notorio retraso sobre la fecha de terminación de los proyectos primitivos y cuando estos ya se habían certificado en su totalidad.

Aquí habría, quizás, que distinguir dos aspectos. Por un lado la fecha en que se supervisan los modificados y por otra cuando se elaboran. Para aclararlo a la relación del ANEXO se le ha añadido una nueva columna, que solo aparece en el caso de los proyectos modificados, y que recoge la fecha de elaboración figurada en los mismos. De la misma se deduce que las fechas de elaboración son, en general, muy próximas a la de la última certificación del primitivo y, en algún caso, anterior a ella. Por otra parte se observa, asimismo, que en todos los proyectos modificados junto a sustitución de algunas unidades por otras, aparece una componente importante de exceso de mediciones que también han sido recogidas en él como establece la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación del Estado, sin esperar a la liquidación de las obras. De ello podría deducirse que los Directores facultativos de las obras, cuando emitieron la última certificación de la obra primitiva, ya tenían una idea bastante clara del coste real

de la obra, tanto por el lado de las modificaciones a introducir como por los excesos de mediciones. Quizás por ello, y por el carácter de pagos a buena cuenta que tienen las certificaciones de obra (artículo 142 del Reglamento General de Contratación del Estado) fuera por lo que se certificaron las obras primitivas en su totalidad pensando en que se regularizarían al aprobarse los respectivos reformados. Ciertamente no tenemos constancia fehaciente de que fuera así, pero parece una hipótesis válida.

3.1.2. Cuantía de las modificaciones

De todos los contratos examinados, solo en dos de ellos, el 6 b) y el 10 b), se supera el límite del 20% establecido en el artículo 52.2 de la Ley de Contratos del Estado como causa de resolución. No obstante, en estos casos, si bien el incremento relativo es de cierta importancia (del 33,6% en uno y del 36,6% en el otro), no así en valor absoluto (11,3 y 8,9 Mpta. respectivamente) lo que, sin duda, influyó al considerar la posibilidad de resolver los contratos. Por otra parte, el incremento habido en el contrato número 10 a) se produce exclusivamente por exceso de mediciones (mayor longitud de la acometida) por lo que en la resolución del contrato sólo hubiera traído retrasos y, posiblemente, mayores costes.

En cuanto a los contratos 13 a) y 13 b), se insiste en que el exceso sobre el 20% se debe exclusivamente al repercutir la incidencia del IVA sobre el contrato, tal como quedó aclarado en el apartado 5 de nuestro anterior escrito de Diciembre de 1988. Por ello, entendimos y seguimos pensando ahora, que no era preciso el informe del Consejo de Estado.

3.1.3. Proyectos de obras complementarias

El único que puede considerarse como tal es el 13 c) que se adjudicó al mismo contratista de la obra principal al amparo y en base al artículo 153 del Reglamento General de Contratación del Estado. También aquí la incidencia del IVA sobre el contrato, por aplicación del Real Decreto 2444/1985, puede inducir a confusión acerca de su cuantía, que, por lo que concierne exclusivamente a la obra, no supera el 20% del primitivo.

Por último, en lo que se refiere al contrato 12 c), cabe decir que el proyecto lo que recoge realmente es la adecuación a unos nuevos usos (estudio de grabación, centro de difusión de la música contemporánea, ...) de unos espacios anteriormente pensados para otros fines (Museo del Pueblo Español). Se trata, por tanto, de obras nuevas por lo que, quizás, lo que ha inducido a confusión, es el

haberlo designado erróneamente como de "obras complementarias".

3.2. Terminación y recepción de las obras

3.2.1. Terminación

De acuerdo a lo solicitado por el Tribunal, se adjuntan autorizaciones prorrogando el plazo de ejecución de los contratos números 2,3,4,7,10,11 y 16. En cuanto a las "Obras de acondicionamiento de la planta 2ª" (8ª fase) su ejecución se halla efectivamente paralizada desde el día 31 de Marzo de 1980 (se acompañan fotocopias de la resolución y del acta de suspensión temporal total) encontrándose en estos momentos en fase de resolución de contrato.

3.2.2. Recepciones provisionales

Apunta el Informe del Tribunal en este aspecto, el retraso en efectuar la recepción provisional de diversos contratos ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Contratos del Estado, las obras ejecutadas deben ser recibidas dentro del mes siguiente a su terminación. Ahora bien, en esta materia habría que distinguir dos aspectos. Por uno el de la recepción provisional, como acto formal y, de otro, la entrega o puesta a disposición del gestor de la obra realizada.

Respecto al primero, la cláusula 70 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación del Estado regula la forma en que debe procederse ante la terminación de la obra señalando que: "El contratista o su delegado, con una antelación de cuarenta y cinco días hábiles, comunicará por escrito a la Dirección la fecha prevista para la terminación de la obra. El Director, en caso de conformidad con la citada comunicación, la elevará con su informe, con una antelación de un mes respecto a la fecha de terminación de la obra a la Administración, a los efectos de que esta proceda al nombramiento de un representante para la recepción provisional". Por su parte, el artículo 54 de la Ley de Contratos del Estado y el 170 de su Reglamento fijan cómo debe procederse en el caso de las recepciones provisionales y las personas que deben asistir a las mismas. Es evidente que en este proceso puede haber factores o circunstancias que den lugar a que la recepción se demore por encima del mes previsto. Así puede darse el caso de que el contratista (pese al indudable interés por que se reciba la obra), o el Director, no comunique la terminación de la misma con antelación suficiente; asimismo pueden darse retrasos en la designación de los representantes de la Administración, e incluso una vez designados, se precisa elegir una fecha concreta en la

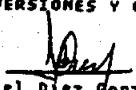
que todos puedan estar presentes, lo que no siempre es fácil. Todo ello puede dar lugar a demoras que, caso de ser acumulativas, pueden ser de varios meses.

El segundo aspecto a considerar, es el de la entrega de la obra ejecutada al servicio encargado de utilización. No cabe duda que la celeridad en la entrega de la obra es un aspecto del máximo interés para la Administración. Pero en este sentido, sí puede afirmarse rotundamente que la forma en que se han realizado las recepciones provisionales de los contratos examinados, no han supuesto en ningún caso retrasos para su puesta en uso o para la prosecución de otras obras.

Así, la parte correspondiente a "Salas de Exposiciones" incluidas en el proyecto de la "5ª fase" fueron puestas a disposición del centro en Mayo de 1986, poco antes de su apertura al público, desarrollándose a partir de entonces con toda normalidad el programa de exposiciones previsto, pese a que la recepción provisional de la obra no se produjo hasta dos años más tarde, en Junio de 1988. Incluso en el caso de las obras comprendidas en los proyectos de "Interiorismo" y de "Instalación de Bar-Cafetería-Restaurante" (contratos 14 y 19), pese a no estar aun recibidas se vienen utilizando con toda normalidad desde finales de 1986. Con todo ello se entiende que no sólo no se ha producido perjuicio alguno para la Administración sino que, por el contrario, se han obtenido de hecho ventajas adicionales sobre las condiciones de los contratos (mayores periodos de garantía, entre otras).

Madrid, 14 Junio de 1989

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
INVERSIONES Y OBRAS


Angel Díez González

(Continuará.)

MINISTERIO DE DEFENSA

25870 ORDEN 701/39278/1990, de 28 de septiembre, por la que se publica la convocatoria de los premios «Ejército del Aire 1990».

Con objeto de promover la creación artística y literaria y la divulgación y difusión de trabajos relacionados con la aviación española y, en concreto, con las actividades que realiza el Ejército del Aire en sus diferentes aspectos, dispongo:

Artículo 1.º Se convocan los siguientes premios «Ejército del Aire 1990»:

Medios de Comunicación.
Pintura.
Escultura.
Maquetismo.
Investigación Universitaria.

Art. 2.º *Premios para Medios de Comunicación.*—Se concederán al autor o autores de trabajos periodísticos impresos o audiovisuales, publicados o emitidos en un medio español, los premios siguientes:

Primer premio, dotado con 1.250.000 pesetas.
Segundo premio, dotado con 500.000 pesetas.

Los trabajos de prensa escrita se presentarán en recortes de las publicaciones en los que pueda apreciarse la cabecera del periódico o revista y la fecha. En el caso de que no puedan figurar el título ni la fecha, o cuando los artículos vayan sin firmar o firmados con seudónimo, se acompañará un certificado del Director del medio, en el que se indiquen dichos extremos y el nombre del autor.

Para los trabajos de radio se presentará un guión técnico y la grabación magnetofónica de los programas, acompañados de un certificado del Director de la emisora o responsable de la emisión, en que se indiquen el nombre o los nombres del autor o autores del programa y la fecha de emisión.

Los espacios o programas de televisión habrán de presentarse en cinta de vídeo—sistemas Betacam, U-Matic, VHS o Beta—, acompañada del guión técnico de la filmación y un certificado del Director o responsable de la emisión en que se especifique el nombre o los nombres del autor o autores y la fecha de emisión.

Art. 3.º *Premios para Pintura.*—Se convoca concurso para seleccionar obras pictóricas realizadas sobre cualquier soporte y técnica, con un tamaño de 50 por 60 centímetros. Se concederán los siguientes premios:

Primer premio, dotado con 2.500.000 pesetas.
Segundo premio, dotado con 1.000.000 de pesetas.

Las obras deberán presentarse enmarcadas en listón de madera, con objeto de realizar una exposición pública de las mismas, si el volumen y calidad son considerados suficientes.

Las obras que resulten galardonadas con algunos de los dos premios mencionados quedarán en propiedad del Ejército del Aire.

Art. 4.º *Premios para Escultura.*—Se convoca concurso para premiar obras en material definitivo, cuya altura no exceda de 60 centímetros. Se concederán los siguientes premios:

Primer premio, dotado con 800.000 pesetas.
Segundo premio, dotado con 400.000 pesetas.

Las obras galardonadas con alguno de los dos premios quedarán en propiedad del Ejército del Aire.

Art. 5.º *Premios para Maquetismo.*

Maquetas:

Se concederán a las maquetas de aviones o aerostatos que hayan formado parte de nuestra historia aeronáutica. Habrán de estar construidas en cualquier material que asegure su durabilidad y consistencia, reproduciendo fielmente el modelo original elegido, con una escala mínima de 1:10 para aviones de un solo motor y 1:15 para aviones de varios motores. Para los aerostatos fuselados la dimensión mayor será de un metro como mínimo; los esféricos tendrán un diámetro mínimo de 40 centímetros. Los premios serán los siguientes:

Primer premio, dotado con 600.000 pesetas.
Segundo premio, dotado con 300.000 pesetas.

Dioramas:

Se concederán a las reproducciones de cualquier escena o episodio de la historia aeronáutica española. Podrán estar construidos en cualquier material que asegure su durabilidad y consistencia, con una superficie mínima de un metro cuadrado. Los premios serán los siguientes:

Primer premio, dotado con 600.000 pesetas.
Segundo premio, dotado con 300.000 pesetas.

Los trabajos galardonados con alguno de los premios mencionados quedarán en propiedad del Ejército del Aire.

Art. 6.º *Premios para Investigación Universitaria.*—Se convoca concurso para premiar tesis, tesinas o trabajos de fin de carrera de cualquier disciplina universitaria, relacionados con el Ejército del Aire. Los trabajos deberán ser presentados por los Jefes de los Departamentos que hayan intervenido en la dirección de los mismos. Se acompañarán de un certificado del Decano de la Facultad, en que se indiquen el nombre o los nombres del autor o autores, así como la fecha de conclusión y la evaluación del Tribunal correspondiente. Los premios serán los siguientes:

Primer premio, dotado con 500.000 pesetas.
Segundo premio, dotado con 250.000 pesetas.

Art. 7.º Los Jurados encargados de fallar los premios en las distintas modalidades estarán integrados para cada una de ellas por un General del Ejército del Aire, que actuará en calidad de Presidente y con capacidad para dirimir empates; el Jefe de la Oficina de Relaciones Públicas, y cinco personas de reconocido prestigio en los ámbitos de la Comunicación, las Artes y la Investigación Universitaria, que contarán