



**BOLETIN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES**

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

II LEGISLATURA

Serie E:
OTROS TEXTOS

15 de julio de 1985

Núm. 135

INDICE

| <u>Núms.</u> | | <u>Páginas</u> |
|---------------------------------|--|----------------|
| TRIBUNAL DE CUENTAS (TC) | | |
| TC 17-I | Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre determinados contratos de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, e Informe correspondiente | 1651 |
| ASUNTOS DIVERSOS (AD) | | |
| AD 31-I | Informe de la Ponencia especial relativo a los Informes del primer y segundo semestres de 1984 del Consejo de Seguridad Nuclear. Corrección de error («B. O. C. G.», Serie E-129, de 1 de julio de 1985) | 1664 |
| AD 31-II | Resoluciones aprobadas por la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, relativas a los Informes del primer y segundo semestres de 1984 del Consejo de Seguridad Nuclear. Corrección de error («B. O. C. G.», Serie E-129, de 1 de julio de 1985) | 1664 |

TRIBUNAL DE CUENTAS

TC 17-I

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre determinados contratos de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de julio de 1985.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Luis María Cazorla Prieto**.

RESOLUCION APROBADA POR LA COMISION MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACION CON LA NOTA APROBADA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE DETERMINADOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DIRECCION GENERAL DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE, AÑO 1982

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 26 de junio de 1985, a la vista de la Nota remitida por ese Alto Tribunal sobre determinados contratos de la Dirección General de Infraestructura de Transportes,

ACUERDA

1.º Instar al Gobierno para que extreme la vigilancia y control de las medidas a adoptar en los Contratos que

se celebren por la Administración del Estado y demás entidades del sector público, y, en particular, dé cumplimiento a las cinco recomendaciones contenidas en las condiciones de la nota aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas del 25 de abril de 1985 en relación a determinados contratos celebrados por la Dirección General de Infraestructura del Transporte durante el año 1982.

2.º Instar al Tribunal de Cuentas para que prosiga en labor de fiscalización de los Contratos de la Administración del Estado y demás Entidades del Sector Público, dando cuenta del exacto cumplimiento de la normativa en vigor.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de junio de 1985.—El Presidente de la Comisión, **Leopoldo Torres Boursault**.—El Secretario de la Comisión, **Enrique Ballester Pareja**.

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

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

Ha acordado en sesión celebrada el día 25 de abril del corriente año la formación de la presente

NOTA A LAS CORTES GENERALES

y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», con relación a los siguientes contratos celebrados por la Dirección General de Infraestructura del Transporte, dependiente del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones:

— Proyecto de Estación Centro y Paquete-Express, en Madrid-Abroñigal, adjudicado directamente a la empresa «Huarte y Cía., S. A.», en 30 de diciembre de 1982, por 611.733.067 pesetas.

— Obras de adaptación del edificio «Presidente» —sito en la Plaza de los Sagrados Corazones, número 7, de Madrid—, para sede de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, adjudicado directamente a la empresa «Dragados y Construcciones, S. A.», en 30 de septiembre de 1982, por 97.942.000 pesetas.

— Obras de ampliación de estacionamiento de aviones en el aeropuerto de Madrid/Barajas, adjudicado directamente a la empresa «Cubiertas y MZOV, S. A.», en 14 de mayo de 1982, por 313.209.159 pesetas.

— Proyecto y ejecución de la obra: Ramales de acceso directo al aeropuerto de Bilbao, adjudicado directamen-

te a la empresa «Dragados y Construcciones, S. A.», en 23 de marzo de 1982, por 96.469.827 pesetas.

I. ANTECEDENTES

Las actuaciones realizadas en la preparación, adjudicación y ejecución de los contratos referenciados pueden resumirse de la manera siguiente:

I.1. Proyecto de Estación Centro y Paquete-Express, en Madrid-Abroñigal

I.1.1. Preparación del contrato

Aprobado técnicamente su proyecto en 6 de septiembre de 1982, previo replanteo de conformidad e informe favorable del Servicio de Supervisión de Proyectos, efectuados, respectivamente, en 16 de julio y 31 de agosto del mismo año, en 14 de septiembre siguiente se ordenó la iniciación del oportuno expediente para la contratación de estas obras, por un presupuesto de contrata de 989.859.332 pesetas y con un plazo de ejecución de veinticuatro meses, mediante el sistema de contratación directa, por razones de urgencia, en base al artículo 117.2 del Reglamento General de Contratación.

En dicho expediente figura, en primer lugar, una propuesta de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, conformada en 23 de septiembre de 1982 —con firma ilegible—, por la que se declaran las obras de «reconocida urgencia» a los indicados efectos de su contratación directa; fundamentándose dicha declaración en que «dentro del Plan de cercanías de Madrid, en ejecución por RENFE, resulta de la mayor urgencia poder dar entrada en la Estación de Atocha a las líneas de cercanías en construcción, que actualmente no tienen cabida en dicha Estación», cuya remodelación «requiere el previo levantamiento de las instalaciones de mercancías existentes junto a la estación de viajeros, para lo cual hay que empezar por construir en Abroñigal las nuevas instalaciones que sustituyan a las que se han de levantar», y en que «la planificación acordada demanda que parte de las obras comprendidas en el Proyecto de Estación Centro y paquete-express de Madrid-Abroñigal queden terminadas en el plazo de diez meses, según se convino en la reunión celebrada a este fin el día 8 de julio pasado entre el Director General de Infraestructura del Transporte y RENFE».

El igualmente constan en dicho expediente de contratación: el Pliego de Cláusulas administrativas particulares, elaborado en 15 de septiembre de 1982 y favorablemente informado por la Asesoría Jurídica del Departamento en 6 de octubre siguiente; el certificado de toma de razón del gasto, expedido por el Servicio de Contabilidad el 22 de octubre; el informe fiscal del mismo, evacuado por la Intervención General de la Administración en 4 de noviembre, y la autorización para contratar, con aproba-

ción del gasto correspondiente, acordada en Consejo de Ministros de 22 de diciembre del mismo año 1982.

I.1.2. Adjudicación

La concurrencia de ofertas fue promovida mediante invitaciones cursadas a ocho empresas, en 27 de septiembre y 7 de octubre de 1982. Abriéndose las proposiciones recibidas el día 18 del mes últimamente citado, con el resultado siguiente:

| | Pesetas |
|---|-------------|
| Vías y Construcciones, S. A. | 804.260.707 |
| Huarte y Cía., S. A. | 611.733.067 |
| Dragados y Construcciones, S. A. | 629.055.605 |
| Cubiertas y MZOV, S. A. | 823.562.964 |
| S. A. Ferroviario | 846.428.710 |
| Agromán, Empresa Constructora, S. A. | 862.124.798 |

Por lo que se propuso la adjudicación de las obras en favor de la Empresa «Huarte y Cía., S. A.», por ser la oferta más ventajosa económicamente, suponiendo una baja de 378.126.265 pesetas, que representa un 38,20 por ciento del presupuesto de contrata —porcentaje que excedía en más de diez unidades de la baja media porcentual del conjunto de los licitadores, que fue del 22,93 por ciento.

No obstante lo anterior, una vez recaída la autorización para contratar, con aprobación del gasto correspondiente, se solicitaron ofertas nuevamente. Las cuales, abiertas en 27 de diciembre de 1982, contenían las siguientes proposiciones:

| | Pesetas |
|-----------------------------------|-------------|
| Cubiertas y MZOV, S. A. | 661.226.034 |
| Huarte y Cía., S. A. | 611.733.067 |
| Vías y Construcciones, S. A. | 735.465.483 |

Por lo que de nuevo se propuso la adjudicación de las obras a la misma empresa, «Huarte y Cía., S. A.», observándose que, si bien su oferta es igual a la figurada en el «concursillo» anterior, la baja media ahora resultante (32,36 por ciento) se acerca más a la baja del adjudicatario (38,20 por ciento), al haber disminuido el número de las demás empresas invitadas y, extrañamente, el importe de sus proposiciones.

En consecuencia, por resolución de 30 de diciembre de 1982 —mediante propuesta de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, conformada «por delegación» y con firma ilegible— se adjudicaron las obras a la repetida empresa «Huarte y Cía» por 611.733.067 pesetas.

I.1.3. Incidencias en la ejecución de las obras

El acta de comprobación del replanteo de las obras fue suscrita, de conformidad, en 30 de diciembre de 1982, ordenándose su iniciación y comenzando a correr desde esta fecha el plazo de ejecución.

Durante la misma, se tramitaron tres expedientes de modificación de las obras comprendidas en el proyecto: el primero, aprobado técnica y económicamente en 24 de octubre de 1983 y 7 de mayo de 1984, con presupuesto negativo de 8.681.785 pesetas, y los dos siguientes, con presupuestos adicionales de 61.148.402 pesetas y de 69.865.296 pesetas, aprobados técnica y económicamente en 19 de enero y 7 de mayo de 1984 y en 9 de julio y 24 de septiembre del mismo año. Significando estas modificaciones un incremento conjunto de 122.331.913 pesetas, representativo del 19,99 por ciento del presupuesto inicial.

Por lo demás, según se ha indicado por el Centro contratante, el ritmo de ejecución de las obras fue bueno, manteniéndose en todo momento el servicio en la estación y cumpliéndose con el plazo de los diez meses para las obras urgentes. Las cuales fueron inauguradas por el Ministro de Transportes el 19 de enero de 1984, después de que sus instalaciones hubieran completado incluso su período de prueba; habiéndose suscrito el acta de recepción parcial y provisional de dichas obras urgentes, por 478.303.885 pesetas, en 6 de marzo de 1984.

I.2. Obras de adaptación del edificio «Presidente» para sede de la Dirección General de Infraestructura del Transporte

I.2.1. Preparación del contrato

Las obras objeto de este contrato —que tuvieron por objeto la adaptación del edificio indicado para albergar a los distintos Servicios dependientes de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, hasta entonces dispersos en varias localizaciones—, fueron declaradas de urgencia a los efectos de su contratación directa, mediante propuesta del Director General del Ramo, de junio de 1982 —conformada «por delegación» del Ministro del Departamento y signada con firma ilegible—. Basándose aquella urgencia en la conveniencia y necesidad de la centralización de los servicios de la Dirección para una mayor eficacia y para evitar los no despreciables gastos de desplazamiento necesarios para su coordinación, y los elevados alquileres que entonces se pagaban directa o indirectamente por la utilización de diversos locales para el alojamiento de dichos Servicios.

Por lo demás, en el extracto del expediente de contratación remitido a este Tribunal figuran las siguientes actuaciones realizadas en la preparación del contrato: Informe de supervisión del proyecto de las obras, de 7 de junio de 1982; Acta de replanteo del proyecto y Certificación acreditativa de la plena posesión y disponibilidad real de los terrenos precisos para la ejecución de las

obras, ambas de 9 de julio de 1982; Resolución de aprobación técnica del proyecto por su presupuesto de 97.990.450 pesetas, de 20 de julio de 1982; Pliego de Cláusulas administrativas particulares, elaborado en 19 de julio de 1982, e Informe a dicho Pliego por la Asesoría Jurídica del Departamento, de 27 de julio de 1982.

Por fin, previa solicitud de ofertas a tres empresas constructoras —realizada en la forma que se expone en el punto siguiente— y propuesta de adjudicación a la firma «Dragados y Construcciones, S. A.», en la cantidad de 97.942.000 pesetas, fue tomada razón del gasto supuesto por dicha oferta en 18 de agosto de 1982, fiscalizado el mismo por la Intervención General de la Administración en 16 de septiembre siguiente, y aprobado por el Director General de Infraestructura el día 22 del mismo mes y año.

I.2.2. Adjudicación

Las invitaciones de presentación de ofertas fueron realizadas, verbalmente, en 27 de julio de 1982. Y, recibidas aquéllas —con fecha del día siguiente—, se abrieron en 30 de julio de 1982, ofreciendo el siguiente contenido:

| | Pesetas |
|---|------------|
| Dragados y Construcciones, S. A. | 97.942.000 |
| Cubiertas y MZOV, S. A. | 97.965.000 |
| Agromán, Empresa Constructora, S. A. | 97.970.000 |

Por último, una vez producida la toma de razón, fiscalización y aprobación del gasto supuesto por la primera de estas ofertas, se realizó la adjudicación de la obra en favor de «Dragados y Construcciones, S. A.», por 97.942.000 pesetas, el día 30 de septiembre de 1982, mediante propuesta también conformada con firma ilegible.

I.2.3. Incidencias en la ejecución de las obras

El acta de comprobación del replanteo de las obras fue suscrita en 6 de octubre de 1982, comenzando a correr desde esta fecha el plazo de ejecución, que, por tanto, había de concluir en 6 de julio de 1983.

Durante esta ejecución se tramitó una modificación del proyecto, con presupuesto adicional de 19.522.244 pesetas —que representa un 19,93 por ciento del primitivo— sin variación del plazo de ejecución. Modificación basada, según su Memoria, en la sustitución y ampliación de las unidades de obra inicialmente previstas y en aumentos de mediciones, siendo aprobada técnicamente en 7 de diciembre de 1982 y económicamente en 11 de marzo de 1983.

En 17 de febrero de 1984 tuvo lugar la recepción provisional del conjunto de estas obras, y en 10 de octubre siguiente se aprobó técnicamente su liquidación provi-

sional. La cual arroja un importe de 10.429.665 pesetas como exceso de obra realizada, que supone un incremento del 10,64 por ciento respecto de la proyectada.

Por otra parte, en 19 de julio y en 11 de noviembre de 1983 se aprobó técnica y económicamente un proyecto complementario al anterior, por 11.409.379 pesetas —que representan un 11,64 por ciento del presupuesto primitivo— con un plazo de ejecución de tres meses, con objeto —según su Memoria— de «adaptar el edificio a las nuevas necesidades de la Dirección General de Infraestructura». Realizándose en 14 de junio de 1984 la recepción provisional de las obras, y sin que en el momento de esta fiscalización —noviembre de 1984— estuviera aprobada su liquidación provisional.

I.3. Obras de ampliación del estacionamiento de aviones en el aeropuerto de Madrid-Barajas

I.3.1. Preparación del contrato

Su expediente de contratación fue iniciado en 1 de marzo de 1982, con propuesta del Director General de Infraestructura del Transporte, conformada el día 5 del mismo mes y año —mediante firma ilegible y sin expresarse la Autoridad que realiza dicha actuación—, en la que, después de indicarse que dicho expediente tiene por objeto la ampliación del estacionamiento de aviones en el aeropuerto de Madrid-Barajas en 15 puestos adicionales, tratando de resolver el problema de la casi continua congestión de tráfico que se produce al entrar y salir las aeronaves al Edificio Terminal de pasajeros del mencionado aeropuerto, y que se aumentará con motivo de la celebración de los Campeonatos del Mundo de Fútbol de 1982 —por lo que su solución exige que la contratación de las obras se termine durante el mes de marzo de 1982—, se propone que las repetidas obras sean declaradas de urgencia, a los efectos de permitir su contratación directa.

Con fecha 2 de marzo de 1982 tuvieron lugar la supervisión del proyecto de las obras de referencia por un presupuesto de ejecución de 365.599.579 pesetas, la aprobación técnica del mismo, la realización del replanteo previo de las obras, la certificación de la plena posesión y disposición real de los terrenos, y la elaboración del Pliego de Cláusulas administrativas particulares —en el que se establece un plazo de ejecución de las obras de doce meses, distribuyéndose el presupuesto de contrata en dos anualidades: 65.000.000 de pesetas para el ejercicio de 1982 y 300.599.579 pesetas para el de 1983—. Pliego que fue informado favorablemente por la Asesoría Jurídica del Departamento el día 9 del mismo mes y año.

Previo solicitud de ofertas a varias empresas y propuesta de adjudicación a «Cubiertas y MZOV, S. A.» —según se expresa en el punto siguiente—, se produjo la toma de razón del gasto supuesto por la citada oferta —distribuido en dos anualidades, de 65.000.000 de pesetas para el ejercicio de 1982 y de 248.209.159 pesetas para el de 1983—, su fiscalización por la Intervención

General de la Administración, en 19 de abril de 1982, y su aprobación por el consejo de Ministros de 14 de mayo de 1982.

I.3.2. Adjudicación

En 10 de marzo de 1982 se cursaron invitaciones a diez empresas, cuyas ofertas básicas, fechadas en 22 y 23 del mismo mes y año, arrojaban el siguiente contenido:

| | |
|---|-----------------------|
| Agromán, Empresa Constructora, S. A | 365.347.430 |
| Construcciones y Contratas, S. A | 316.970.000 |
| Asfaltos y Construcciones Elsan, S. A | 327.100.00 (5 meses) |
| Vías y Construcciones, S. A | 365.599.579 |
| Cubiertas y MZOV, S. A | 313.209.159 (5 meses) |
| Dragados y Construcciones, S. A | 321.362.030 (9 meses) |
| Hispano Alemana de Construcciones y Construcciones Sullea, S. A | 326.261.064 (4 meses) |
| Fomento de Obras y Construcciones, S. A | 328.637.461 |
| Entrecanales y Távora, S. A | 321.727.000 (80 días) |

Considerándose como más conveniente la oferta básica de «Cubiertas y MZOV, S. A», por su economía y por asegurar la realización de la práctica totalidad de la obra —78.000 metros cuadrados de estacionamiento— para el mes de junio siguiente, quedando pendiente de finalizar la parte que afecta a las calles de servicio y tramos de rodadura, dentro del plazo total de cinco meses, según propuesta de 26 de marzo de 1982. Y realizándose la adjudicación en favor de la indicada oferta, por el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 1982, citado en el número anterior.

I.3.3. Incidencias en la ejecución

El acta de comprobación del replanteo de las obras fue suscrita el día 1.º de junio de 1982, comenzando a correr desde esta fecha el plazo de ejecución, que —de acuerdo con la oferta del adjudicatario—, debería concluir formalmente el 1.º de noviembre de 1982.

Esto no obstante, con objeto de adecuar el plazo de ejecución de la obra a las anualidades previstas para su pago, en 21 de octubre del mismo año se prorroga aquel plazo hasta el 15 de abril de 1983. Mientras que, por otra parte, y para adecuar el pago de las mismas al ritmo de su ejecución, en 3 de diciembre de 1982 se aprueba un reajuste de anualidades, mediante la contracción de 75.000.000 de pesetas en la de 1982 y su detracción en la de 1983. Consecuentemente con lo cual, se expidieron certificaciones de obra por 65.000.000 de pesetas —importe de la primitiva anualidad de 1982—, en 30 de junio

de 1982, por 75.000.000 de pesetas —importe del aumento de dicha anualidad—, en 31 de diciembre de 1982, y por 172.951.664 pesetas —resto aproximado de la obra—, en 31 de enero de 1983.

En fin, la recepción provisional de las obras se formalizó, mediante la correspondiente acta, en 15 de septiembre de 1983.

I.4. Proyecto y ejecución de la obra: ramales de acceso directo al aeropuerto de Bilbao

I.4.1. Preparación y adjudicación del contrato

El referido expediente de contratación fue iniciado en 3 de febrero de 1982, mediante propuesta del Director General de Infraestructura del Transporte —conformada el mismo día mediante firma ilegible—, en la que, después de exponerse la casi continua congestión del tráfico rodado que se produce en las zonas próximas al Aeropuerto de Sondica, en la carretera Asúa-Erleches, al entrar y salir los vehículos automóviles a dicho Aeropuerto, indicándose que este inconveniente se agudizaría con el aumento de tráfico que se presumía había de producirse durante la celebración de los Campeonatos Mundiales de Fútbol de 1982 —una de cuyas sedes era la ciudad de Bilbao—, se propone la declaración de urgencia del expediente de formación del proyecto y ejecución de las obras de referencia, a los efectos de su contratación directa.

En dicho expediente de contratación figuran el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares, formado en 2 de febrero de 1982 y favorablemente informado por la Asesoría Jurídica del Departamento en 9 del mismo mes y año —en el que se señala un presupuesto de contrata de 99.876.758 pesetas y un plazo de ejecución de «tres meses y medio a partir de la adjudicación (primer mes proyecto)»—, así como el informe de supervisión del anteproyecto elaborado por la Administración, el acta de replanteo de dicho anteproyecto, y el certificado de plena posesión y disponibilidad real de los terrenos precisos para la realización de las obras, todos ellos de fecha 5 de febrero de 1982, y la aprobación técnica del repetido anteproyecto, del día 10 de febrero siguiente.

Solicitadas ofertas, telefónicamente, en 5 de febrero de 1982, cerca de nueve empresas, se abrieron las presentadas el día 10 del mismo mes y año, con el siguiente resultado:

| | |
|--|--|
| FOCSA, Agromán, José Malvar, y Ferroviario | No contestan, o declinan la invitación. ptas. (67 días hábiles) |
| Dragados y Construcciones | |
| Oferta Base | 79.609.472 |
| Variante | 97.469.827 |
| Cubiertas y Tejados, S. A. | 93.578.900 |
| Entrecanales y Távora, S. A. | 99.876.000 |
| Vías y Construcciones, S. A. | 138.480.000 |
| TECSA, Empresa Constructora | 201.682.501 |

proponiéndose, en base a distintas consideraciones técnicas y económicas, en 12 de febrero de 1982, la adjudicación de la Redacción del Proyecto y posterior Ejecución de las Obras a la Empresa «Dragados y Construcciones, S. A.», en su oferta Variante, por 97.469.827 pesetas.

Sobre la base de la dicha oferta económica, se realizan la toma de razón del gasto, la fiscalización del mismo por la Intervención General de la Administración, la autorización para contratar, con aprobación del gasto correspondiente, por el Director General de Infraestructura del Transporte, y la adjudicación del contrato en favor de la Empresa propuesta —también signada con firma ilegible—, practicadas, respectivamente, los días 4, 11, 17 y 23 de marzo de 1982.

Por último, los días 14 de junio y 8 de julio de 1982 tuvieron lugar, respectivamente, la supervisión y la aprobación técnica del proyecto definitivo, redactado de acuerdo con el presentado por el adjudicatario.

I.4.2. Incidencias en la ejecución

El acta de comprobación del replanteo de las obras fue suscrita el 16 de junio de 1982, autorizándose en ella al contratista para la iniciación de las mismas. Sin embargo, a consecuencia de la visita a la obra —del Ingeniero Director— el día 26 de abril del mismo año, se indica en el «Libro de Ordenes» que «Estudiado el proyecto por el Jefe de la Sección de Obra Civil, informa que: El concepto y la documentación básica se ajusta al anteproyecto y es suficiente para técnicamente ejecutar la obra, pero se advierten defectos de forma para adaptarse a la normativa vigente de Supervisiones. A la vista de lo anterior y de que los terrenos están disponibles se les informa de que, bajo su responsabilidad y si lo consideran oportuno y dado el corto plazo pueden comenzar las actuaciones en el mismo para obtener el fin propuesto».

Las obras se realizaron aceleradamente, de forma que en 11 de junio de 1982 se pusieron en servicio los ramales de acceso al Aeropuerto, a falta de los últimos detalles —circunstancia ésta que no se justifica con la oportuna acta de recepción parcial, aunque se conjuga perfectamente con el hecho de haberse expedido el último día del mes una certificación de obra por 97.378.330 pesetas, que representa el 99,90 por ciento del presupuesto de adjudicación.

Sin embargo, durante esta ejecución de las obras se llegó a la conclusión de que era necesario introducir ciertas modificaciones en el proyecto original, que permitieran un más correcto funcionamiento del sistema de accesos. Por lo que, ordenada la suspensión temporal de las obras en 20 de julio de 1982, se tramitó un expediente de modificación del proyecto con presupuesto adicional de 18.930.442 pesetas —que representa un incremento del 19,42 por ciento del presupuesto de adjudicación—, y aumento del plazo de ejecución en trece días, cuyo gasto fue aprobado en 20 de diciembre de 1982; levantándose la suspensión y reanudándose la ejecución de las obras en el día siguiente. Consecuentemente con ello, se expi-

dieron certificaciones de obra en 31 de enero de 1983 por 18.785.000 pesetas, y con un cierto retraso, en 31 de octubre siguiente, por 70.000 pesetas.

Por último, la recepción provisional de las obras, por su importe presupuestado de 116.400.269 pesetas, se formalizó mediante la correspondiente acta en 20 de abril de 1983, y la liquidación provisional, que arroja una mayor obra realizada de 9.410.212 pesetas —constitutiva del 9,65 por ciento del presupuesto inicial—, fue aprobada en 21 de octubre siguiente. Realizándose la recepción definitiva mediante acta fechada en 5 de junio de 1984.

II. CONSIDERACIONES

Del análisis de los hechos expuestos en el epígrafe anterior respecto de la preparación, adjudicación y ejecución de los contratos objetos de la presente Nota, se deducen las siguientes consideraciones:

II.1. En cuanto a la tramitación de los respectivos expedientes de contratación

II.1.1. Lentitud en las actuaciones

La preparación de los dos primeros de los contratos examinados —los relativos a la «Estación de Madrid-Abrónigal» y a la «Adaptación del Edificio Presidente»—, se desarrolló con una considerable lentitud, contraria al principio de celeridad en la actuación administrativa, proclamado por el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo y recogido también por el artículo 84 del Reglamento General de Contratación; lentitud que, por otra parte, contrasta con el carácter urgente que se atribuye a las obras que constituyen el objeto de los mismos. Y así, es de destacar que transcurrió un período de casi cuatro meses desde la supervisión de sus respectivos proyectos hasta la adjudicación de cada contrato —concretamente, del 31 de agosto al 30 de diciembre de 1982, en el primero de ellos, y del 7 de junio al 30 de septiembre del mismo año, en el segundo—; sin que parezcan de suficiente entidad para justificar con este retraso las «dudas y vacilaciones» de la Superioridad en cuanto a la aprobación del proyecto elaborado, para una mejor adecuación a su finalidad, alegadas en el segundo de dichos contratos —sobre todo teniendo en cuenta las abundantes modificaciones que se produjeron en su ejecución, y que se comentarán en el punto 3 del presente epígrafe.

También en la tramitación de los dos restantes contratos examinados —los referentes al «Estacionamiento de Aviones en Madrid-Barajas» y a los «Accesos al Aeropuerto de Bilbao»—, cuyas primeras actuaciones se produjeron con una celeridad correspondiente a su alegada urgencia, vuelve a observarse una notable lentitud en la toma de razón, fiscalización y aprobación del gasto. Ya que, habiéndose seleccionado las ofertas que se consideraron más convenientes en 26 de marzo y en 12 de febrero de 1982, respectivamente, la adjudicación definitiva

no recayó hasta el 14 de mayo y el 23 de marzo del mismo año; lo que supone períodos respectivos de cuarenta y nueve y de treinta y nueve días para la práctica de las indicadas actuaciones.

II.1.2. Alteraciones en la tramitación

Por otra parte, en la preparación de los contratos objeto de la presente nota se han producido distintas alteraciones en las actuaciones propias de dicha preparación.

1.2.1. En este sentido, en los tres primeros de ellos —los relativos a la «Estación de Madrid-Abroñigal», «Adaptación del Edificio Presidente» y «Estacionamiento de Aviones en Madrid-Barajas»—, se observa que, dentro de su expediente —normalmente entre la elaboración del Pliego de cláusulas, o su informe por la Asesoría Jurídica, y la toma de razón del gasto—, se intercalan actuaciones propias de la fase de adjudicación, tales como la promoción de ofertas y la selección de las que se estimaron más convenientes a las finalidades perseguidas.

Con relación a ello, se debe recordar que tanto la Ley de Contratos del Estado como su Reglamento General distinguen perfectamente —regulándolas incluso en Capítulos distintos—, entre las «actuaciones administrativas preparatorias del contrato», dentro de las cuales figura el «expediente de contratación» y la «adjudicación» del mismo. Distinción que obedece a la existencia de dos fases sucesivas en el iter contractual administrativo: en la primera, o expediente de contratación, la Administración, partiendo de un proyecto aprobado en el que se definen las obras, va elaborando su voluntad de realizarlas mediante su contratación por alguno de los sistemas de adjudicación recogidos en la Ley, sobre la base del presupuesto de contrata, imputado a un determinado crédito presupuestario, que se reserva en cuantía suficiente, y con sujeción a las condiciones establecidas en el correspondiente Pliego —destacando entre sus actuaciones las de supervisión y aprobación técnica del proyecto, el replanteo del mismo, la elaboración del Pliego de cláusulas administrativas particulares y su informe por la Asesoría Jurídica del Departamento, la toma de razón del gasto, su fiscalización, y la aprobación del mismo con autorización para contratar—; mientras que en la fase de adjudicación, partiéndose de esta voluntad elaborada de celebrar el contrato, y a través de las actuaciones en promoción de ofertas establecidas en los distintos sistemas de contratación, se elige al contratista más conveniente para la ejecución de las obras —concluyéndose con la adjudicación definitiva, en cuyo momento tiene lugar la perfección del contrato, por producirse el concierto de las voluntades del contratista y de la Administración—. Y en este mismo sentido, el artículo 24 de la Ley de Contratos declara que la indicada autorización para contratar, con implícita aprobación del gasto correspondiente, comprende simultáneamente la conclusión del expediente de contratación y la apertura del procedimiento de adjudicación.

Y esta separación entre el expediente de contratación y

la fase de adjudicación se establece, en general, para todos los contratos, cualquiera que fuese su sistema de celebración. No existiendo otra salvedad que la establecida por el artículo 88 del Reglamento de Contratos.

1.2.2. Este es el caso, precisamente, del último de los contratos examinados —el referente a los «Accesos al Aeropuerto de Bilbao»—, que tuvo por objeto no sólo la ejecución de una obra, sino también la elaboración del correspondiente Proyecto.

Por ello, le resulta de aplicación dicho artículo 88 del Reglamento de Contratos, que se refiere a los supuestos del artículo 113 del mismo texto —esto es, a los contratos en los que no haya sido formado por la Administración dicho Proyecto definidor de las obras, o en los que se estime que el elaborado por ella puede ser mejorado mediante soluciones a proponer por los licitadores—, para posponer la toma de razón, la fiscalización y la aprobación del gasto supuesto por el contrato hasta que, realizada la licitación, se conozca el Proyecto definitivo y, con él, el definitivo presupuesto de contrata. E igualmente le es aplicable el párrafo segundo del artículo 116 del mismo Reglamento que, para estos mismos casos, pospone también el resultado de la licitación el informe de la Oficina de Supervisión, con objeto de que éste contemple el Proyecto completo y definitivo. Debiéndose indicar que, aunque ambos preceptos están incluidos entre los relativos al Concurso público, han de aplicarse a todos los casos en los que se den sus supuestos definidores, cualquiera que sea el sistema de celebración del contrato —como ocurre en el presente, en cuyo Pliego de cláusulas administrativas se recogió expresamente el repetido artículo 88.

En resumen de todo lo anterior, cabe concluir que en la preparación de este contrato, una vez establecidas sus bases técnicas y jurídicas, debió procederse a la selección de la oferta más adecuada, para posteriormente someter el proyecto elegido a los trámites de supervisión y de aprobación técnica, y el gasto supuesto por el mismo a su toma de razón, fiscalización y aprobación económica, culminando el proceso con la adjudicación definitiva.

Pues bien, contraviniendo dichas disposiciones, se observa que el repetido contrato de «Accesos al Aeropuerto de Bilbao» que:

a) Las invitaciones en promoción de ofertas a distintas empresas fueron realizadas (en 5 de febrero de 1982) antes de haberse aprobado el anteproyecto o las bases técnicas a las que habían de referirse (10 de febrero siguiente), e igualmente, antes de haberse dictaminado por la Asesoría Jurídica el Pliego de Cláusulas administrativas particulares (9 de febrero de 1982).

b) La toma de razón, fiscalización y aprobación de gasto, y la adjudicación del contrato se ha producido (en los días 4, 11, 17 y 23 de marzo del mismo año 1982) con anterioridad a la supervisión del proyecto definitivo y a su aprobación técnica (14 de junio y 5 de julio siguientes); siendo de destacar además —según se observaba en el punto anterior—, el retraso con el que se realizaron

estas actuaciones con relación al momento en que se propuso la adjudicación a una oferta determinada (12 de febrero de 1982).

c) Con independencia de lo indicado, dichas actuaciones de supervisión y de aprobación técnica del proyecto definitivo, e incluso la comprobación del replanteo (en 16 de junio de 1982), se producen con posterioridad a la iniciación real de las obras (26 de abril de 1982, según el Libro de Ordenes del Director de las mismas), y aun a su práctica terminación (ya que se ha manifestado en el expediente que las obras objeto del contrato entraron en servicio en 11 de junio de 1982, a falta de los últimos detalles, habiéndose certificado a fin de dicho mes, por obra ejecutada, el 99,90 por ciento del presupuesto total).

II.1.3. Otros defectos formales

Por último, y desde un punto de vista formal, se observa que, en general, tanto la declaración de urgencia de las obras objeto de los cuatro contratos examinados, como la adjudicación definitiva de los mismos, se han conformado mediante firma ilegible, sin que conste la Autoridad que realiza tales actuaciones ni el carácter con el que actúa; si bien de las aclaraciones recibidas del Organismo contratante resulta que fueron realizadas por el entonces Subsecretario del Departamento. Por lo que se insiste, para lo sucesivo, en la necesidad de cumplimiento de lo dispuesto por la Orden de 10 de enero de 1981, sobre la identificación de los funcionarios firmantes de las actuaciones administrativas.

II.2. Respecto de la adjudicación de los contratos

Los cuatro contratos examinados fueron adjudicados directamente, en base a lo dispuesto por los artículos 37.2 y 117.2 de la Ley y del Reglamento de Contratos del Estado, respectivamente, por razones de «reconocida urgencia» de las obras que constituían su objeto.

Esto no obstante, se formulan al respecto las siguientes consideraciones:

II.2.1. Análisis de su urgencia

Aquella «reconocida urgencia» de las obras ha de estudiarse detenidamente en cada caso concreto, considerándose todas las circunstancias de dichas obras, así como sus antecedentes y las vicisitudes ocurridas en su ejecución.

II.2.1.1. Su contradicción con la lentitud en la tramitación

De esta manera, se recuerda, en primer lugar, que en los dos primeros contratos de los examinados —los relativos a la «Estación de Madrid-Abrónigal» y «Adaptación

del Edificio Presidente»—, se observó que su alegada urgencia aparecía contradicha por una notable lentitud en la tramitación de sus respectivos expedientes de contratación; circunstancia que también se acusaba en los dos restantes contratos en cuanto a sus actuaciones de toma de razón, fiscalización y aprobación del gasto. Debiéndose insistir en la paradoja que supone el argüir aquella urgencia para limitar la concurrencia general en la oferta, olvidándola en cambio en la tramitación administrativa del expediente de contratación.

Por lo demás, y entrando en la consideración concreta de cada uno de aquellos contratos, resulta lo siguiente:

a) El referente al «Proyecto de Estación Centro y Paquete-express, en Madrid-Abrónigal» basó su perentoriedad —según quedó indicado en el punto I.1.1 de la presente Nota—, en el convenio adoptado entre el Director General de Infraestructura y RENFE, el día 8 de julio de 1982, para que parte de las obras comprendidas en este Proyecto quedasen terminadas en un plazo de diez meses, a fin de poder dar entrada en la Estación de Atocha a las líneas de cercanías en construcción, previo levantamiento de las instalaciones de mercancías de dicha Estación, que serían sustituidas por las de Abrónigal.

Esto no obstante, con relación a ello se observa que el Pliego de cláusulas particulares aprobado para la contratación de estas obras no define aquella parte de las mismas cuya urgente realización motivó el empleo del sistema siempre excepcional de contratación directa, no señaló, en consecuencia, un plazo especial para su ejecución, de acuerdo con lo establecido por el artículo 82.4 del Reglamento de Contratos; si bien, en las aclaraciones solicitadas por este Tribunal se ha indicado que «entre la documentación puesta a disposición de las empresas invitadas para la presentación de ofertas figuraba un plano del proyecto con un retintado del área que comprendía las obras de mayor urgencia, así como el plazo de diez meses a partir de la apertura de plicas para completarlas».

En definitiva, en este plazo de diez meses se advierte que mientras que en la declaración de urgencia de las obras se le refiere al acuerdo con RENFE, en 8 de julio de 1982 —con lo que dicho plazo se extendería hasta el 8 de mayo de 1983—, en la entrega de la documentación a los licitadores se señala su comienzo a partir de la apertura de plicas, realizada en 18 de octubre de 1982 —con lo que el repetido plazo concluiría en 18 de agosto de 1983.

De todas formas, no parece que fuera cumplido en ninguno de estos cómputos, y que las obras urgentes a las que se refería no fueron inauguradas, según el Organismo contratante, hasta el día 19 de enero de 1984 —aunque su recepción documental se retrasara al 6 de marzo siguiente—; fecha aquella que parece corresponderse con su terminación, ya que su importe en certificaciones de obra se alcanzó el 31 de diciembre de 1983.

b) Por su parte, el contrato relativo a la «Adaptación del Edificio Presidente para sede de la Dirección General de Infraestructura del Transporte» basó primitivamente

su urgencia —según se indicaba en el punto I.2.1. de la presente Nota—, en la conveniencia de centralizar los servicios de la Dirección, antes dispersos en distintas ubicaciones, para una mayor eficacia y para evitar los no despreciables gastos de desplazamiento necesarios para su coordinación, y los elevados alquileres que entonces se pagaban por la utilización de diversos locales. Habiéndose alegado posteriormente ante este Tribunal, la necesidad de alojar en el nuevo edificio, antes de 31 de diciembre de 1982, a los servicios de la Subdirección de Infraestructura del Transporte Terrestre, a fin de que los locales ocupados por ellos hasta entonces fueran utilizados por Organismos de Turismo que se encontraban en situación de desahuciados, con lanzamiento previsto para aquella fecha.

Mas, respecto de esta última justificación —que viene a contradecir a las anteriores, toda vez que implica que los antiguos locales, cuyos elevados alquileres aconsejaban su pronto abandono, fueron ocupados por otros Organismos del mismo Departamento—, procede advertir que ni la misma se recogió en la declaración de urgencia de las obras, ni se definió en el Pliego de cláusulas correspondiente la parte de la obra que demandaba mayor rapidez en su ejecución, señalándose un plazo especial y concreto para ella, ni se realizó una recepción parcial y provisional de esta parte de las obras. Por lo que no ha podido justificarse adecuadamente la ejecución en tiempo oportuno de estas obras de mayor urgencia.

Por su parte, la obra total tuvo un plazo de ejecución de nueve meses, lo que parece enjugarse mal con aquella urgencia en su contratación. Habiendo tenido, además, una accidentada ejecución —como se vio en el apartado I.2.3 y se comentará en las partes relativas a este contrato en el II.3—, incrementándose su coste y demorándose extraordinariamente su recepción.

II.2.1.2. Su procedencia de imprevisión

Por lo que se refiere a los dos últimos de los contratos examinados, relativos, respectivamente, a la «ampliación del estacionamiento de aviones en el Aeropuerto de Madrid-Barajas» y a la «elaboración del proyecto y ejecución de las obras de accesos al Aeropuerto de Bilbao», basaron su urgencia, en general —según se expuso, respectivamente, en los puntos I.3.1 y I.4.1 de la presente Nota—, en el aumento del tráfico que, presumiblemente, había de producirse en ambos aeropuertos durante la celebración de los Campeonatos Mundiales de Fútbol de 1982.

Sin embargo, entiende este Tribunal que dicha urgencia procede de una considerable imprevisión de la circunstancia que la motiva, ya que los respectivos expedientes no fueron iniciados sino en 1 de marzo y 3 de febrero del mismo año 1982, cuando la celebración en España de los indicados Campeonatos era conocida desde hacía varios años, habiéndose creado los oportunos organismos para su preparación. Y, en este sentido, se debe recordar que —según fiscalización de la actividad del Real Comité Organizador de la Copa Mundial de Fútbol

de 1982, realizada por este Tribunal—, ya en el Congreso Mundial de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), celebrado en Tokio en el año 1964, se encomendó a España la organización de la duodécima Copa del Mundo a celebrar en 1982, ratificándose esta designación en los siguientes Congresos de dicha Organización celebrados en Roma en 1966, Méjico en 1970 y Frankfurt en 1971. Y, sobre todo, que, creado el citado Real Comité Organizador de esta Copa Mundial mediante Real Decreto 2354/1978, de 29 de septiembre, para la preparación, organización y coordinación de todas las actividades dirigidas a la celebración de dicho campeonato, se formaron en su seno, adscritos a sus Grupos de Trabajo, distintos Grupos Técnicos integrados por representantes de la Administración, entidades y empresas interesadas; uno de los cuales fue, precisamente, el de «Transportes y Comunicaciones», relacionado con la Subsecretaría de Aviación Civil, y que tenía asignado, entre otros cometidos, «la adecuación de los Aeropuertos del Mundial».

Por lo demás, y entrando a la consideración concreta de cada uno de estos contratos, resulta lo siguiente:

a) En cuanto al relativo a la «Ampliación del Estacionamiento de Aviones en el Aeropuerto de Madrid-Barajas», no se determina en su expediente la parte exacta de las obras contratadas que demandaban una mayor rapidez en su ejecución, así como tampoco la fecha límite exigida para su terminación; si bien, de la oferta del contratista, aceptada por la Administración, se deduce que la mayor parte de la obra —78.000 metros cuadrados de estacionamiento sobre un total de 81.000 metros cuadrados—, había de realizarse durante el mes de junio de 1982, dejando el resto —incluidas las calles de servicio y los tramos de rodadura—, hasta mediados de noviembre siguiente. Plazos que se cumplieron, según el Organismo contratante, ya que «durante los días 11 y 12 de julio de 1982 (con motivo de la final del Campeonato Mundial de Fútbol), el aeropuerto de Madrid-Barajas incrementó prácticamente al doble el número de sus operaciones, habiendo pernoctado en su plataforma un total de más de 140 aeronaves, lo cual no hubiera sido posible sin utilizar esta ampliación».

Esto no obstante, dicha afirmación se conjuga mal con el plazo de ejecución de doce meses, señalado en el Pliego de cláusulas particulares —sin que en él se contenga ningún plazo especial para la realización de las obras más urgentes, que hubiera dado lugar a su recepción parcial, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 82.4 y 170 del Reglamento de Contratación—, así como con la ampliación de este plazo hasta el 15 de abril de 1983, aprobada en 21 de octubre de 1982. E igualmente parecen contradecir aquella circunstancia las anualidades de inversión establecidas en dicho Pliego, que hacen recaer el peso económico de la ejecución en el ejercicio de 1983; efecto que no logran deshacer las posteriores modificaciones de las anualidades, operadas en la adjudicación del contrato y en el reajuste aprobado en 3 de diciembre de 1982.

Tal vez, la razón de estas disparidades pudo encontrarse en la falta de crédito presupuestario suficiente en el ejercicio en el que debían ejecutarse las obras, por lo que fue alargado su plazo foral de realización hasta alcanzar al ejercicio siguiente. Por lo que —aun respetándose la prohibición del artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, en el sentido de no adquirirse compromisos por encima de los créditos presupuestarios—, el Tribunal estima que se ha infringido el artículo 30 del Reglamento de Contratos en lo relativo a la necesaria coordinación entre la financiación del contrato y el ritmo óptimo de su ejecución.

b) Respecto al contrato relativo a la «Elaboración del proyecto y ejecución de las obras de acceso al Aeropuerto de Bilbao», tampoco se indica en su expediente si su alegada urgencia se refería a la totalidad de la obra o sólo a parte de ella; ni para este caso se determina dicha parte de mayor urgencia, ni se señalan plazos especiales para su terminación y recepción, por lo que no ha quedado completamente justificada su realización en el plazo oportuno.

Y si bien es cierto que el Organismo contratante ha afirmado que estas obras entraron en servicio el día 11 de junio de 1982, «a falta de los últimos detalles» —habiéndose certificado por obra realizada a fin de dicho mes el 99,90 por ciento del presupuesto total—, también resulta que, después de aquella fecha, fueron suspendidas las obras y tramitado un proyecto reformado, de manera que su recepción provisional no tuvo vigor hasta el 20 de abril de 1983, expidiéndose la última certificación de obras el 27 de octubre siguiente.

II.2.2. Consideración de la urgencia como base de la contratación directa

En cuanto a la virtualidad de la alegada urgencia para justificar el empleo del sistema, siempre excepcional, de contratación directa, se ha de insistir en la opinión constante de este Tribunal, en el sentido de que el artículo 37.2 de la Ley de Contratos del Estado —y su concordante artículo 117.2 del Reglamento—, exigen para la utilización de este sistema no sólo la «reconocida urgencia (de las obras objeto del contrato) surgida como consecuencia de circunstancias apremiantes que demandaren una pronta ejecución», y su acuerdo por el Jefe del Departamento, sino también la «previa justificación en el expediente» de que aquella pronta ejecución «no pueda lograrse por medio de la tramitación urgente regulada en el artículo 26 de esta Ley (de Contratos del Estado)». Exigencia basada en las graves limitaciones que supone el repetido sistema de contratación directa respecto del principio de concurrencia general; el cual responde, a su vez, al derecho de todos los empresarios capacitados para participar igual y lícitamente en la contratación administrativa, que está financiada con fondos públicos, así como al interés de la propia Administración en recibir suficientemente depuradas las ofertas, a consecuencia de la competencia suscitada por aquella concurrencia general.

Con relación concreta a los contratos ahora examinados, no se ha justificado en su expediente dicha imposibilidad de utilizar para su celebración los sistemas de concurrencia general, siquiera en su tramitación urgente regulada en los artículos 26 y 90 de la Ley y del Reglamento de Contratos, respectivamente. Mientras que, por otra parte, se observa que con el empleo del sistema de adjudicación directa no se ha obtenido una apreciable economía de tiempo respecto del que se hubiera invertido en su contratación por los sistemas de concurrencia general con tramitación urgente; pues, si bien en éstos hubiera sido necesaria la convocatoria de la licitación en el «Boletín Oficial del Estado» con una antelación mínima de diez días hábiles a la terminación del plazo de presentación de proposiciones (artículo 29 de la Ley de Contratos, en relación con el 90.2 del mismo texto legal), en los contratos ahora examinados también ha sido precisa la concesión de un plazo a las empresas consultadas para el estudio de los proyectos y bases técnicas antes de formular sus ofertas económicas —plazo que en las relativas a la «Estación de Madrid-Abrónigal» y al «Estacionamiento de Aviones en Madrid-Barajas», fue exactamente de diecisiete y once días hábiles—. Debiéndose recordar, por último, que —según se criticó en el punto II.1.2.1 de la presente Nota— estas actuaciones de promoción de ofertas y de selección de la más adecuada en los tres primeros contratos objeto de examen fueron intercaladas en el expediente de contratación, originando un retraso en las actuaciones de este expediente que hubiera compensado sobradamente de los trámites propios de la fase de adjudicación en los sistemas de concurrencia general.

Por el contrario, únicamente han podido contribuir a una mayor celeridad en la contratación:

a) En el contrato relativo a la «Estación de Madrid-Abrónigal», se ha indicado por el Organismo contratante que la referida anticipación en la propuesta de adjudicación permitió al contratista designado realizar las operaciones preparatorias en el tiempo que medió entre aquella propuesta y la adjudicación definitiva. Si bien se ha de insistir en la dudosa legalidad de este procedimiento, que contradice el orden establecido para estas actuaciones por la Ley y el Reglamento de Contratos, al tiempo que sitúa al contratista en una postura de extrema inseguridad, en cuanto que comienza sus operaciones cuando todavía no está decidida definitivamente la adjudicación, ni, incluso, formada la voluntad de la Administración para celebrar el contrato. Por otra parte, en un sentido de «lege ferenda» se entiende que, de aceptarse esta alteración de las actuaciones del «iter contractual» por la celeridad que implica, debiera extenderse a todos los casos de tramitación urgente, y no reducirlo al supuesto de contratación directa, como ocurre hoy en la práctica.

b) El plazo concedido a los contratistas invitados para la formulación de sus respectivas ofertas se redujo a un día en el contrato relativo a la «Adaptación del Edificio Presidente para la sede de la Dirección General de Infraestructura del Transporte» —habiéndose indicado a este respecto que «la Dirección General en la mañana del

27 de julio ordenó directamente al Ingeniero Director de las obras que en la tarde del mismo día atendiese en el Edificio Presidente a los representantes de las Empresas... que sucesivamente acudirían a visitarlo y les entregara un ejemplar del Proyecto de Adaptación», y observándose que las ofertas presentadas están fechadas en 28 de julio de 1982—; mientras que en el contrato referente a los «Accesos del Aeropuerto de Bilbao» dicho plazo de estudio y presentación de ofertas fue de cuatro días hábiles —a pesar de que en este caso los empresarios habían de presentar también el proyecto de las obras, sobre las Bases aprobadas por la Administración—. Entendiéndose, en definitiva, que estos plazos tan reducidos constituyen graves defectos —en una concurrencia de por sí restringida—, más que acertadas medidas de celeridad.

II.2.3. Efectos del sistema de contratación directa respecto de la concurrencia de ofertas y de la depuración del precio del contrato

Por último, debe reconocerse que en el primero y tercero de los contratos examinados —los referentes a la «Estación de Madrid-Abrónigal» y al «Estacionamiento de Aviones en Madrid-Barajas»—, aun cuando la concurrencia de ofertas no fuera general, fue promovida con una cierta amplitud, dado el número de las empresas consultadas —ocho y diez, respectivamente—, habiéndose obtenido una considerable depuración del precio en ambos contratos —reflejada en las bajas porcentuales conseguidas, que fueron del 38,20 por ciento y del 14,33 por ciento respecto de los correspondientes presupuestos de contrata—. No así en el segundo y cuarto de estos contratos —los relativos a la «Adaptación del Edificio Presidente» y a los «Accesos al Aeropuerto de Bilbao»—, en los que se invitó a un número reducido de empresas —tres y nueve (de las que contestan cinco)—, con las importantes limitaciones de tiempo referidas en el punto anterior, obteniéndose unas bajas porcentuales del 0,04 por ciento y del 2,40 por ciento.

En fin, resulta también destacable, respecto del primero de estos contratos, que resultando aritmeticamente temeraria su baja, en lugar de estudiar la posibilidad técnica del cumplimiento de su oferta, se invitara nuevamente a presentar ofertas a similares empresas, formulándola idéntica el adjudicatario y más bajas sus colicadores, con lo que se eludió formalmente la posible presunción de temeridad.

II.3. En cuanto a la ejecución de las obras objeto de estos contratos

Del examen puramente formal de la ejecución de los contratos examinados, se derivan las siguientes consideraciones:

II.3.1. Respecto del modo de la ejecución

En un aspecto económico, se observa en primer lugar que tres de los contratos examinados —concretamente,

los referentes a la «Estación de Madrid-Abrónigal», «Adaptación del Edificio Presidente» y «Accesos al Aeropuerto de Bilbao»—, sufrieron modificaciones del proyecto primitivo durante su ejecución, significando incrementos del presupuesto inicial constitutivos, respectivamente, de su 19,99, 19,93 y 19,42 por ciento —porcentajes que rozan significativamente el del 20 por ciento establecido por el artículo 52.2 de la Ley de Contratos del Estado como causa de resolución del contrato, si bien de actuación potestativa por la Administración o el contratista, según añade el artículo 161 de su Reglamento—. Sin que se hayan justificado en sus respectivos expedientes las razones de no haberse previsto tales modificaciones al tiempo de elaborarse el proyecto primitivo, ni tampoco que se hayan practicado las investigaciones relativas a la existencia en dicho proyecto primitivo de defectos o imprevisiones, imputables a sus autores o supervisores, que hubieran hecho precisas tales modificaciones, a las que se refiere el artículo 154 del citado Reglamento.

Por lo demás, en este punto se debe insistir en la necesidad de limitar en lo posible la producción de estos adicionales, que tan solo resultan plenamente admisibles en los casos de variaciones en el interés público perseguido por el contrato o en las circunstancias técnicas de su ejecución, siempre que las mismas hubieran sobrevenido o se hubiesen descubierto con posterioridad a la elaboración del proyecto primitivo, resultando imprevisibles en este primer momento. Ya que, en otro caso, estos adicionales, sobre todo cuando alcanzan una cierta significación económica, parecen revelar la escasa solidez de proyecto primitivo; e incluso, empleados abusivamente, pueden convertirse con facilidad en una fuente sencilla y abundante de picaresca contractual, ocultando defectos u omisiones cometidos en la elaboración del proyecto —que, aunque deben subsanarse, han de generar la correspondiente responsabilidad de sus autores o supervisores—, u originando beneficios extraordinarios para el contratista —sobre todo cuando incluyan unidades de obra distintas de las inicialmente previstas, cuyos precios, aunque basados en los descompuestos primitivos, no han sido objeto directo de licitación.

Por otra parte, dos de los contratos que se acaban de citar —los relativos a la «Adaptación del Edificio Presidente» y a los «Accesos al Aeropuerto de Bilbao», que fueron precisamente aquellos en los que se limitó más fuertemente la concurrencia de ofertas, según se observó anteriormente—, arrojaron en su liquidación provisional excesos de obra realizada respecto de la proyectada, por importes que, respectivamente, representan el 10,64 y el 9,65 por ciento de sus presupuestos. Entendiéndose que estos excesos de obra, de haberse producido con anterioridad a los reformados de que se trataba en los párrafos anteriores, debieron incluirse en los mismos, ya que la cláusula 62 del Pliego de las Generales, de 31 de diciembre de 1970, tan sólo permite recoger en la liquidación provisional las variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubriciones del proyecto, que no representen un incremento

del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato, y siempre que no hubiera necesidad de introducir en el proyecto otras modificaciones con posterioridad a su realización.

En fin, también en el repetido contrato de «Adaptación del Edificio Presidente» se advierte que, unos días después de la terminación del plazo de ejecución del contrato principal, fue formado un proyecto y aprobado un gasto por «obras complementarias» a las anteriores, que fueron adjudicadas al mismo contratista en base a lo dispuesto por el artículo 154 del repetido Reglamento de Contratación, al suponer un 11,64 por ciento del Presupuesto de las principales. Esto no obstante, se estima que estas últimas obras, por perseguir idéntica finalidad que las primitivas, debieron considerarse, más que obras complementarias a éstas —que perseguirían una finalidad distinta, aunque subordinada, a la de la principal—, como ampliación o modificación de su objeto; y ello a la vista de lo dispuesto por el artículo 58 del Reglamento de Contratos, que, tras definir en su párrafo primero el concepto de «obra completa», dispone en su párrafo tercero que «los proyectos relativos a obras de reforma, reparación o conservación deberán comprender todas las necesarias para lograr el fin propuesto». Pudiendo concluirse, a la vista de todo lo anterior, que este contrato primitivo sufrió incrementos, en definitiva, por un 42,21 por ciento de su presupuesto inicial.

II.3.2. En cuanto al tiempo de la ejecución

Por último, en un aspecto temporal, se ha de insistir en lo siguiente:

a) El contrato relativo a la construcción de la Estación Centro y Paquete-express, en Madrid-Abroñigal, había fundamentado su urgencia en la necesidad de realizar parte de sus obras en un plazo de diez meses, contados a partir del día 8 de julio de 1982 —aun cuando en el correspondiente Pliego no se determinó esta parte de las obras de mayor urgencia, ni se estableció un plazo especial para su recepción—. Con lo que las mismas habían de finalizar en 8 de mayo de 1983.

Mas, sin embargo, esta parte de las obras de mayor urgencia en su realización no fue oficialmente inaugurada hasta el 19 de enero de 1984 —fecha que debió ser cercana a su terminación real, puesto que su importe económico se alcanza en las certificaciones de obra expedidas el 31 de diciembre de 1983—, formalizándose su recepción provisional el 6 de marzo siguiente.

b) El contrato referente a la adaptación del «Edificio Presidente para Sede de la Dirección General de Infraestructura de Transporte» basó también su urgencia, además de en razones de economía, en la necesidad de utilizar parte del edificio antes de fin del año 1982, sin que tampoco se definiera en su Pliego de cláusulas particulares esta parte de las obras, ni se haya realizado su recepción parcial, por lo que resulta imposible justificar su cumplimiento. Por lo demás, en cuanto a su total plazo

de ejecución, teniendo en cuenta que estaba fijado en nueve meses, que la comprobación del replanteo se realizó en 6 de octubre de 1982, y que su reformado no incluía aumento en el plazo de ejecución, resulta que éste debía concluir en 6 de julio de 1983.

Aun cuando las obras no se recibieron hasta el día 17 de febrero de 1984, parece que ello se debió a un puro retraso en la formalización del Acta de recepción, y que las obras terminaron incluso antes del plazo previsto, puesto que las certificaciones de obras expedidas alcanzaron el importe de las obras primitivas y su adicional en 3 de marzo de 1983. Se deduce de ello, empero, que las obras adicionales se realizaron sin previa aprobación del gasto correspondiente, ya que esta aprobación se produjo en 11 de marzo de 1983.

E igualmente, por lo que se refiere al contrato por obras complementarias a las examinadas, cuyo gasto fue aprobado en 11 de noviembre de 1983, se observa que su primera certificación, por 10.000.000 de pesetas, fue expedida el día primero de dicho mes y año; con anterioridad, por tanto, a la aprobación de su gasto.

c) En cuanto al contrato relativo a la «ampliación del Estacionamiento de Aviones en el Aeropuerto de Madrid-Barajas», es de señalar que, a pesar de haberse basado su urgencia en la próxima celebración de los Campeonatos Mundiales de Fútbol —que habían de desarrollarse durante los días 13 de junio al 11 de julio de 1982—, su plazo de ejecución finaliza el día 15 de noviembre del mismo año, sin que se estableciera ningún plazo especial para la realización de las obras directamente afectadas por aquella perentoriedad, ni se haya justificado formalmente su terminación en el plazo oportuno.

E igualmente se destaca que el indicado plazo general fue ampliado posteriormente hasta el día 15 de abril de 1983, y que la recepción de la obra tuvo lugar en 15 de septiembre siguiente.

Esto no obstante, se ha de tener en cuenta que la práctica totalidad de la obra se encontraba ya certificada en 31 de enero de 1983, y que —por las circunstancias expuestas en el punto II.2.1.2.a)—, parece que en este contrato se produjo, más que un problema de retraso en su ejecución, un desfase entre el ritmo de la obra y sus anualidades de financiación.

d) Respecto, por fin, del contrato relativo a la «redacción del Proyecto y ejecución de la obra de accesos al Aeropuerto de Bilbao», que basaba también su urgencia en la próxima celebración de los citados Campeonatos, resulta que, teniendo como fecha de terminación de las obras la de 15 de junio de 1982, se ha indicado que los ramales de acceso que constituían su objeto entraron en servicio a falta de sus últimos detalles el día 11 del mismo mes y año. Circunstancia que, aunque no se justifica con la oportuna Acta de recepción, parece confirmada por el hecho de haberse certificado en 30 de junio de 1982 obra realizada por el 99,90 por ciento del presupuesto total.

Sin embargo, se observa también que, considerada la necesidad de introducir ciertas modificaciones en el proyecto original, y suspendidas las obras desde 20 de

julio al 21 de diciembre de 1982, se formó un reformado del proyecto primitivo, con un plazo de ejecución de trece días; no realizándose la recepción de la totalidad de las obras hasta el 20 de abril de 1983. Retraso que pareció deberse a una lentitud en la ejecución, ya que la última certificación por obra realizada se expidió en 31 de octubre siguiente —fecha en la cual se expide también otra por el exceso de obra resultante de la liquidación provisional.

III. CONCLUSIONES

En consecuencia de todo lo anterior, este Tribunal estima que los contratos objeto de la presente Nota han infringido lo dispuesto por el artículo 37.2 de la Ley de Contratos del Estado, en cuanto que los mismos han sido adjudicados directamente por razones de urgencia de las obras que constituyen sus respectivos objetos, sin haberse justificado razonablemente en el expediente que la pronta ejecución demandada por ellos no pudo lograrse por medio de la tramitación urgente, regulada por los artículos 26 de la citada Ley de Contratos del Estado y 90 de su Reglamento; entendiéndose que el sistema de contratación adecuado para su celebración hubiera sido, en los tres primeros contratos de los examinados, el de concurso-subasta, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 de la repetida Ley de Contratos, y en el restante el de concurso público, según lo establecido por el artículo 35 del mismo texto legal. Igualmente han resultado infringidos fundamentalmente en los dos contratos primeramente referenciados, el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al contravenirse el principio de celeridad de las actuaciones administrativas, recogido también por el artículo 24 del Reglamento General de Contratación, y en los tres primeros de ellos, y de una manera formal, el artículo 25 de la Ley de Contratos del Estado, al entremezclarse las actuaciones de la fase de adjudicación con las propias del expediente de contratación.

Por otra parte, se entiende también que dicha adjudicación directa de estos contratos ha producido una grave lesión al interés público, en cuanto que, sin motivo legal suficiente, ha sido limitada la concurrencia general. La cual debe considerarse de interés público, como ha declarado reiteradamente este Tribunal, por estar basada tanto en el igual derecho de todos los empresarios capacitados para participar en la contratación pública, como en el interés de la propia Administración para recibir las ofertas suficientemente depuradas por la competencia suscitada por aquella concurrencia general.

De la misma manera, esta adjudicación directa de los mencionados contratos ha podido producir un perjuicio económico para el Tesoro, dada la escasa virtud depuradora de los precios propia de este sistema, sobre todo en los contratos segundo y cuarto en los que se redujo notablemente la concurrencia en la oferta, no sólo por el escaso número de las empresas invitadas para formular proposiciones, sino también por lo reducido del plazo concedido para ello. Si bien resulta imposible determinar, por

constituir una consideración de futurible, tanto la cuantía de dicho perjuicio como, incluso, su misma existencia.

Por lo demás, como medidas adecuadas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, según dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica de este Tribunal, se proponen las siguientes recomendaciones:

1.ª La preparación del contrato debe comenzarse con la debida antelación, para satisfacer adecuadamente las finalidades perseguidas por el contrato, salvo en los casos en los que hubiera resultado totalmente imprevisible la causa que los motive.

Por otra parte, las actuaciones propias de dicha fase de preparación han de realizarse con la debida celeridad, exigible a todas las actuaciones administrativas según la Ley reguladora de su procedimiento, sobre todo en los supuestos en los que se haya declarado la urgencia de la obra que constituya el objeto del contrato, en los que debe aplicarse, en todo caso, el régimen especial establecido por el artículo 26 de la Ley de Contratos del Estado.

2.ª La contratación directa por razones de urgencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 37.2 de la repetida Ley de Contratos del Estado, exige no sólo el acuerdo del Jefe del Departamento, sino también la previa justificación, plenamente razonada en el expediente, de que la pronta ejecución demandada por la misma no pueda lograrse por medio de la indicada tramitación urgente, regulada por el artículo 26 de dicha Ley.

3.ª Cuando la urgencia de las obras objeto del contrato se refiriese sólo a una parte de las mismas, además de determinarse ésta en el respectivo Pliego de cláusulas administrativas particulares, deberá fijarse en él, directamente o por referencia al correspondiente Programa de Trabajo, un plazo especial para su ejecución, dando lugar a una recepción parcial y provisional, de acuerdo con lo normado por los artículos 82.4 y 170 del Reglamento General de Contratación.

4.ª En los casos de demora en la ejecución del contrato, se observará lo establecido en los artículos 45 de la Ley de Contratos del Estado y 137 a 141 de su Reglamento, según que el retraso se debiera a motivos imputables al contratista o ajenos a él, concediéndose en su caso las prórrogas que resultasen oportunas; e igualmente debe respetarse el plazo señalado para la recepción provisional de la obra por el artículo 54 de la repetida Ley de Contratos. Dichos plazos se observarán más rigurosamente cuando se hubiera alegado la urgencia de estas obras para su contratación por un sistema excepcional.

5.ª Debe insistirse en la necesidad de limitar en lo posible la producción de contratos derivados de reformas del proyecto primitivo, ya que únicamente resultan plenamente admisibles en los casos de variaciones en el interés público perseguido por el contrato o en las circunstancias técnicas de su ejecución, siempre que tales variaciones hubieran sobrevenido o se hubiesen descubierto con posterioridad a la elaboración del proyecto primitivo, resultando imprevisibles en aquel primer momento. Señaladamente se recuerda la necesidad de instruir los

oportunos expedientes para la depuración de las posibles responsabilidades de los autores y supervisores de los Proyectos, por los defectos u omisiones puestos de manifiesto por reformados posteriores, y de los directores de las obras, por la realización de modificaciones no autorizadas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 154 y 155 del Reglamento General de Contratación.

En fin, análogo espíritu restrictivo debe observarse con relación a los excesos de obra realizada, que sean puestos de manifiesto en la liquidación provisional de la misma; recordando que la cláusula 62 del Pliego de las generales, de 31 de diciembre de 1970, tan sólo permite recoger en tales liquidaciones provisionales las variaciones que resulten en el número de unidades de obra realmente ejecutadas sobre las previstas en los estados de mediciones y cubicaciones del proyecto, que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del presupuesto, y siempre que no hubiera necesidad de introducir otras modificaciones en el proyecto con posterioridad a la ejecución de estas unidades de exceso.

Madrid, 30 de abril de 1985.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **José María Fernández Pirla**.

ASUNTOS DIVERSOS

CORRECCION DE ERROR

En el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados», Serie E, número 129, de 1 de julio de 1985, aparece por error el Informe de la Ponencia especial relativo a los Informes del primer y segundo semestres de 1984 del Consejo de Seguridad Nuclear, con el número 18-II-1, y las Resoluciones aprobadas por la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, relativas a los Informes del primer y segundo semestres de 1984 del Consejo de Seguridad Nuclear, con el número 18-III, debiendo, en realidad, corresponderles el número 31-I al Informe y el número 31-II a las Resoluciones, tal y como queda reflejado en el índice de este «Boletín».

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961