



BOLETIN OFICIAL

PARLAMENTO AUTONOMO DIPUTACION GENERAL DE LA RIOJA

Depósito Legal: LO-493-1984

I LEGISLATURA

24/1984

- 26 de octubre -

SUMARIO

RESOLUCION DEL PLENO:

Pág.

- Resolución de 24 de octubre de 1984 sobre el expediente "Residencia Espiritu Santo de Calahorra"...

251

-----oo-----

RESOLUCION DEL PLENO

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 69.1.a) del Reglamento Provisional, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja de la Resolución aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 24 de octubre de 1984, sobre el expediente "Residencia Espíritu Santo de Calahorra".

Logroño, 25 de octubre de 1984.

EL PRESIDENTE: Félix Palomo Saavedra.

El Pleno de la Diputación General de La Rioja, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 1984, a la vista del Dictamen emitido por la Comisión de Investigación creada para el estudio de los expedientes "Residencia Espíritu Santo de Calahorra" y "Conservatorio de Música y Danza de Logroño", relacionado con el primero de estos expedientes, ha aprobado por asentimiento dicho Dictamen, cuyo texto literal es el siguiente:

I. INTRODUCCION

"En sesión celebrada el día 10 de febrero de 1984, el Pleno extraordinario de la Diputación General de La Rioja, de acuerdo con lo preceptuado en los arts. 40 y 41 del Reglamento Provisional y por haberlo solicitado el Sr. Consejero de Economía y Hacienda, acordó la creación de una Comisión de Investigación sobre los expedientes "Residencia Espíritu Santo de Calahorra" y "Conservatorio de Música y Danza de Logroño".

La Comisión de Investigación quedó constituida por los señores Diputados que a continuación se relacionan con indicación del Grupo Parlamentario a que pertenecen:

- Da. María del Carmen Valle de Juan (Grupo Socialista).
- D. Mario Fraile Ruiz (Grupo Socialista).
- D. Angel Sainz de Azuelo Caro (Grupo Socialista).
- D. Ignacio Becerra Guibert (Grupo Popular).
- Da. Pilar Salarrullana de Verda (Grupo Popular).
- D. Luis Javier Rodríguez Moroy (Grupo Mixto).

La finalidad de dicha Comisión era el estudio de los expedientes de contratación "Residencia Espíritu Santo de Calahorra" y "Conservatorio de Música y Danza de Logroño", en orden a la averiguación de posibles irregularidades en su tramitación, de las que podrían derivarse responsabilidades administrativas o políticas. Y su fundamento no es otro que la búsqueda de esa transparencia en la gestión pública, que demanda cualquier sociedad democrática y, en particular, el pueblo riojano. Por ello, cumpliendo su mandato, manifestado a través del citado acuerdo de la Diputación General, la Comisión Investigadora hoy emite su dictamen relativo al primero de los citados expedientes.

Ya desde el principio, es necesario subrayar que las conclusiones a las que ha llegado no puede suponer una ingerencia en el ámbito judicial, ya que ello significaría una clara infracción del principio constitucional de separación de

poderes y nada más lejos del sentir de la Comisión y de la propia Cámara que la creó. La labor desarrollada por aquélla se limita a ser el cauce a través del cual se da una respuesta institucional a una actuación administrativa presumiblemente incorrecta y constituye, al mismo tiempo, manifestación de esa genérica facultad de control del legislativo sobre el ejecutivo, reconocida en el propio Estatuto de Autonomía en su artículo 24.

La Comisión celebró, en relación con el expediente "Residencia Espiritu Santo, un total de diecinueve reuniones en las siguientes fechas: 16 de febrero; 15, 26 y 29 de marzo; 4, 3, y 25 de abril; 3, 7, 11, 16 y 18 de mayo; 6, 14, 17, 24 y 28 de septiembre; 5 y 8 de octubre. En la primera de ellas se procedió a la elección de la Mesa, que quedó constituida como sigue:

- Presidenta: D^a. María del Carmen Valle de Juan.

- Vicepresidente: D. Ignacio Becerra Guibert.

- Secretario: D. Angel Sainz de Azuelo Caro.

El plan de trabajo utilizado puede desglosarse en una doble vertiente: Por un lado, se pidió toda la documentación considerada necesaria para el estudio del expediente; por otro lado, se hizo una labor de información directa, a través de la comparecencia de las distintas personas que, en su condición de políticos, de funcionarios y otras personas ajenas a la institución, tuvieron alguna relación con el expediente en cuestión.

En cuanto a la documentación utilizada, es, en términos generales, la misma que aparece relacionada en el "dossier" que, bajo el título de "Análisis del expediente Residencia Espiritu Santo de Calahorra", fue objeto de exposición por el Sr. Consejero de Economía y Hacienda en la sesión de la Diputación Permanente de 20 de enero de 1984, que incluía el informe de la Abogacía del Estado. A dicha documentación hay que añadir la que se aportó aislada y ocasionalmente por algún compareciente. Toda la documentación referida consta en los archivos de la Diputación General de La Rioja.

Las personas que comparecieron aportando su conocimiento directo, a lo largo de las sucesivas reuniones de la Comisión, fueron las que a continuación se relacionan:

D. Rafael Nasarre Alastruey, Secretario General de la Diputación Provincial.

D. Vicente Pueyo García, Interventor de la Diputación Provincial.

D. Antonio Martínez Miranda, Jefe del Negociado de Obras y Servicios de la Diputación Provincial.

D. José Eugenio Torío Piudo, Arquitecto.

D. José Sáenz de Jubera López, Arquitecto.

D. Felicísimo Salvador Cañas Dueñas, Viceinterventor de la Diputación Provincial.

D. Angel López Vea, Administrativo de la Diputación Provincial.

D. Cipriano Jimeno Jodra, Jefe del Negociado de Obras y Servicios de la Diputación Provincial.

D. José Luis Sainz Sáenz, Gerente de Centros Asistenciales de la Diputación Provincial.

D. Dionisio F. Díez Hormilla, Diputado Delegado de Obras de la Diputación Provincial.

D. Ignacio González Palomo, Arquitecto de la Diputación Provincial.

D. José María Manero Frías, Secretario General Técnico de la Comunidad Autónoma.

D. Ignacio Granado Hijelmo, Asesor Jurídico de la Comunidad Autónoma.

Construcciones Martínez Chivite, S. A.

D. Emilio Gómez Ortigosa, Interventor General de la Comunidad Autónoma

D. Aurelio Ibarrondo Fraguera, Diputado y Vicepresidente Primero de la Diputación Provincial y Consejero del primer Gobierno de la Comunidad Autónoma.

D. Joaquín Ibarra Alcoya, Presidente de la Diputación Provincial.

D. Luis Javier Rodríguez Moroy, Presidente de la Comunidad Autónoma.

D. Antonio Rodríguez Basulto, Presidente de la Comunidad Autónoma.

Igualmente, de las declaraciones efectuadas por todos y cada uno de los distintos comparecientes, obran en los archivos de la Diputación General las respectivas grabaciones y transcripciones literales, al tiempo que un extracto de las mismas se refleja en las actas correspondientes a las reuniones de la Comisión en que tuvieron lugar las diversas comparecencias.

II. HECHOS DEDUCIDOS DE LA INVESTIGACION REALIZADA.

El expediente de contratación objeto de investigación tuvo por finalidad la adquisición de un edificio ya construido, el Colegio "Espíritu Santo" de Calahorra, propiedad de una Orden religiosa mejicana (por lo que sus miembros eran popularmente conocidos como los "Manitos"), con la intención de, previas las obras de adaptación que fueran necesarias, transformarlo en una residencia de ancianos. En el año 1976, los propietarios pensaban vender el colegio, ya cerrado por entonces, y la Gerencia de Centros Asistenciales propuso adquirirlo con la finalidad antes indicada. La decisión de comprar se adopta en consideración a su coste y a la necesidad global de disponer de mejores centros asistenciales, sin un estudio "a priori" de la forma de financiación. Llegados a un acuerdo, se fija el precio de la venta en 48 millones. Comprado el edificio (en cuyo trámite interviene la Comisión de Patrimonio), se hace precisa la elaboración de un proyecto técnico para su adecuación, en orden a lo cual se aprueba, por acuerdo de la Diputación de 23 de marzo de 1977, un anteproyecto con un presupuesto aproximado de 43 millones de pesetas. Los acuerdos del Pleno de la Diputación Provincial eran, en aquella época, un mero formulismo, como consecuencia del carácter presidencialista de la Institución, carácter que se mantuvo hasta 1979. Las Comisiones existentes eran todas informativas (salvo la de Gobierno), quedando su actuación limitada a seguir las directrices marcadas desde la Presidencia. La redacción de los acuerdos se realizaba, normalmente, en las citadas Comisiones, o bien por la Secretaria General, pasando, ordinariamente, a constituir el texto de las resoluciones del Pleno.

Sobre la base de dicho anteproyecto, redactado por el arquitecto de la Diputación Provincial Sr. Echavarría Macua, se encarga, con carácter de urgencia y con fecha 29 de marzo de 1977, el correspondiente proyecto, encargo que se hace a los arquitectos D. José Angel Sáenz de Jubera y D. José Eugenio Torío Piudo, por encontrarse enfermo el arquitecto de la Diputación D. Antonio Fernández Ruiz-Navarro y sobrecargado de trabajo el Sr. Echavarría Macua, entonces contratado. El contacto con los citados arquitectos para el encargo del proyecto se realiza a través del Gerente de los Centros Asistenciales, que posteriormente se ocuparía de todo lo referente a la tramitación de los expedientes de subvención ante el FONAS. Entregada toda la documentación del anteproyecto y las copias de la estructura original del edificio, los mencionados arquitectos comenzaron a trabajar en el proyecto, para lo que consideraron necesario entrevistarse en Madrid con el Sr. Fisac, autor del proyecto original del Colegio, así como visitar

varias residencias de ancianos en Cuenca, Madrid y Colmenar Viejo. A través de unas conversaciones, los arquitectos son conscientes de que el Sr. Fisac no recuerda la estructura original de la construcción, por lo que se enfrentan con la reforma de un edificio ya construido conociendo que pueden tener dificultades; sin embargo, el proyecto se redacta en muy breve espacio de tiempo. Con todos estos datos, con el anteproyecto del Sr. Echavarría y aportando, por otra parte, sus propias ideas, los Sres. Sáenz de Jubera y Torío confeccionan el proyecto, que se entregó en el Colegio de Arquitectos el día 16 de septiembre del mismo año 1977. Sus honorarios ascendieron a la cantidad de 582.826 ptas., de la que se descontó el importe de lo cobrado por el Sr. Echavarría por la elaboración del anteproyecto. El citado proyecto es visado, con fecha 5 de octubre de 1977, por un importe de 74.318.930 ptas., lo que representa un incremento del 72'39% sobre la estimación de coste del anteproyecto.

Es preciso, en este punto, hacer un inciso para señalar que hasta el año 79-80 no hay Plan de Inversiones, y el presupuesto, al incorporar ingresos del Estado, no se confeccionaba hasta conocer la cuantía de los mismos, lo que retrasaba su aprobación. Por otra parte, en muchos casos, no se anulaban remanentes ni créditos concedidos. La Intervención se limitaba a tomar nota, al final del año, de las decisiones del Presidente y, de acuerdo con el dinero obrante y las peticiones habidas, se cerraba en consecuencia el presupuesto con las observaciones especificadas. Es en el año 79 cuando, al transformarse la Diputación con las elecciones democráticas y la participación a través de los partidos políticos, se inicia la confección del presupuesto con otro concepto, al igual que las Comisiones que, si bien no pierden su carácter informativo, se impone en todos los órdenes la voluntad de las mayorías políticas. No obstante, los Diputados siguen teniendo la misma condición y, en consecuencia, su falta de dedicación a tiempo completo hace que, en la práctica, siga descansando en los funcionarios gran parte del funcionamiento de la Institución.

Todo lo anterior lleva a que la adopción del acuerdo de encargar el proyecto se hiciera, como era habitual, sin concretar previamente su forma de financiación. De esta forma, hasta el momento de redactarse y visarse el proyecto, el único gasto surgido para la Diputación era el originado por los mencionados honorarios, cuya orden de pago era competencia del Presidente y para la que existía la correspondiente consignación presupuestaria. Una vez dictaminado el proyecto por la Comisión de Obras y aprobado por el Pleno, se solicita de la Intervención proceda a buscar la forma de financiarlo, no obrando documentación algu-

na.

Paralelamente, se emprenden gestiones en Madrid directamente por el Gerente de Centros Asistenciales para obtener una subvención del Fondo Nacional de Asistencia Social. La falta de una planificación de la inversión y el retraso en la obtención de la citada subvención, necesaria para el comienzo de las obras, provocan que no puedan dar comienzo hasta años más tarde, lo que obliga a sucesivas actualizaciones del presupuesto, no conociendo esta Comisión ningún impedimento para la confección, en este tiempo, de un Presupuesto extraordinario o para su inclusión en el ordinario. El retraso en conseguir esta subvención, que no se obtiene hasta el año 1981, en una cuantía equivalente al 75% de las obras, obliga a realizar sucesivas actualizaciones del presupuesto de la obra, actualizaciones que tienen lugar en los años 1978 y 1980. La primera de dichas actualizaciones, encargada con fecha 30 de septiembre, sitúa el importe de la obra, al mes de noviembre de 1978, en 91.956.081 pesetas, y la segunda, solicitada el 26 de mayo de 1980, vuelve a elevarlo a la cifra de 131.742.354 pesetas, con referencia al mes de junio. Porcentualmente hablando, la primera actualización supone un aumento del 23'73%, y la segunda, uno del 43'26% sobre el proyecto actualizado, y del 77'26% sobre el primitivo proyecto. Queda claro, por su puesto, que tanto una como otra actualización se refieren al presupuesto y no al proyecto (del que aquél es una parte). Los honorarios que se minutan ascienden, respectivamente, a 159.000 pesetas y 228.000 pesetas, si bien los arquitectos redactores aplican para su determinación las tarifas vigentes al tiempo de redactarse el proyecto original, lo que redujo el costo. Así pues, se llegó al año 1980 con un proyecto de 1976, pero con los precios, lógicamente, del 80.

La insuficiencia de servicios técnicos en la Diputación Provincial hacen que la dirección de la obra se encomiende a profesionales ajenos a la Institución, recayendo la elección en los mismos arquitectos redactores del proyecto y en aparejadores propuestos por los anteriores. De esta forma, se designa como aparejador de la obra a D. Angel Litago, que había intervenido en la construcción del edificio, motivo por el que es propuesto, si bien posteriormente, por encontrarse mal de salud, es sustituido por D. Angel Palacios.

Así pues, una vez obtenida la subvención del FONAS, se aprueba el presupuesto actualizado de 131.742.355 ptas. por resolución de la Presidencia de 29 de julio de 1980, en la que, asimismo, se aprueba el pliego de condiciones y se señala como sistema de adjudicación el de concurso-subasta. En orden a la ejecu-

ción del proyecto actualizado, se confecciona un presupuesto extraordinario, cuyos ingresos proceden de la subvención estatal, del Plan de Obras y Servicios de la Diputación Provincial y de una futura emisión de deuda pública.

Por fin, en el Boletín Oficial de la Provincia de 21 de Febrero de 1981 se publica el pliego de condiciones que va a regir la contratación, convocándose el concurso-subasta en el del 3 de marzo, convocatoria que es igualmente publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21 de marzo y anunciada en diversos medios informativos. Concurren a la licitación veinticinco empresas, celebrándose la primera fase del concurso el día 20 de abril y emitiéndose tres días después el oportuno dictamen de la Asesoría Jurídica sobre las propuestas examinadas. Hay también un informe del Servicio de Planificación y Urbanismo, de fecha 27 de abril, en el que se clasifican las propuestas recibidas por categorías, siendo catalogada la empresa que sería más tarde la adjudicataria entre las de poco tamaño, "que, en principio, no parecen adecuadas para la realización de las obras de referencia, pero en las que concurren razones de proximidad geográfica que pueden modificar dicha opinión".

Con fecha 29 de abril, se acuerda la admisión de plicas, cuyo anuncio, fechado al día siguiente, se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de 5 de mayo. El 14 del mismo mes se procede a la segunda fase del concurso-subasta, abriéndose las plicas y adjudicándose provisionalmente a "Construcciones Martínez Chivite, S.A.", que presenta la oferta más baja por un importe de 92.404.087 ptas., lo que representa una baja del 29% sobre el presupuesto de licitación. Ante tal baja, los funcionarios responsables de Obras y Servicios mantienen conversaciones con la citada empresa con el fin de conocer los motivos que han llevado a la misma a dicha reducción, resultando ser el interés del constructor por trabajar en La Rioja y los bajos costes por tratarse de una empresa de carácter familiar. Por su parte, la Asesoría Jurídica emite informe ante la reclamación de otra empresa licitadora, informe que no le había sido solicitado con anterioridad. De acuerdo con el citado informe de la Asesoría Jurídica, de fecha 19 de mayo, la Presidencia resuelve el 6 de junio desestimar la impugnación, al tiempo que dicta otra resolución (con fecha de 2 de junio) adjudicando definitivamente la contrata a "Construcciones Martínez Chivite, S.A.". La resolución desestimatoria no es recurrida y, en consecuencia, se procede a ultimar la tramitación del expediente de contratación. Así, con fecha 19 de junio, se constituyen las fianzas definitiva y complementaria y, por último, se formaliza el contrato en documento administrativo, con fecha 29 del mismo mes. Concluido, pues, el expe-

diente, se da comienzo a las obras el día 6 del siguiente mes de julio, a las 12 horas.

Iniciadas las obras, se advierte desde el comienzo una divergencia bastante acusada entre lo proyectado y lo requerido por la realidad fáctica, de tal forma que van apareciendo nuevas y numerosas unidades de obra, no previstas en el proyecto, cuya realización se entiende obligada por los arquitectos y que obedecen, en gran parte, a la no coincidencia entre el proyecto antiguo de Fisac y la ejecución en la práctica del mismo.

La primera certificación de obra ejecutada se presenta el 30 de septiembre de 1981, elevándose el importe de lo certificado a la cantidad de 22 millones de pesetas. Al mismo tiempo, se presenta una segunda certificación de partidas nuevas por un valor de 4.185.000 pesetas. Respecto de esta segunda certificación, por el Negociado de Obras y Servicios se comunica a los arquitectos que no es posible el pago al no estar incluidas en el proyecto las nuevas unidades de obra, pero se les dan garantías verbales, tanto en dicha dependencia como en la de Centros Asistenciales, para que continúen las obras, que luego habrán de recogerse en el proyecto adicional, si bien parece que no se piensa en éste hasta que el volumen es considerable. Esta Comisión desconoce si esas garantías se dan por iniciativa de los propios funcionarios o éstos son meros transmisores de lo decidido en otras instancias superiores. En cualquier caso, cree la Comisión que, entre el personal de las distintas dependencias afectadas, existía una favorable inclinación a que las obras debían continuar, apartándose las certificaciones relativas a nuevas partidas no presupuestadas inicialmente, a las que se podría dar una solución global cuando finalizara la ejecución del proyecto.

Dado el volumen que va adquiriendo la ejecución de las nuevas partidas de obra, los arquitectos tienen, ante estos hechos, conversaciones con las unidades administrativas citadas y con el Vicepresidente a cuyo cargo estaba la Comisión, conversaciones que se siguen manteniendo, tras la constitución del primer Gobierno Autónomo, a través de la Consejería de Sanidad, como responsable de área. El 5 de febrero de 1982 los arquitectos envían un nuevo escrito, en el que se diversifica el coste de las nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto original (que se calcula en 16 millones de pesetas) del simple aumento de unidades ya contempladas en aquél (cuyo presupuesto se sitúa en 26 millones de pesetas).

El día 12 de febrero del mismo año, se reúne la Comisión de Gestión y Contratación de Obras y Servicios, la cual emite dos dictámenes, referidos respectivamente a las dos partes en que los arquitectos han dividido el proyecto adicional, no habiéndose podido dilucidar por esta Comisión si la decisión de separar los 16 millones, que suponen el coste de las nuevas unidades de obras no previstas, y los 26 millones de aumento de unidades ya contempladas en el proyecto anterior fue tomada a iniciativa de los arquitectos o de los responsables políticos o funcionarios, ya que, si bien lo realizado parece lo correcto técnicamente, es frecuente en las obras, incluso para la Administración, prorratear y englobar en un porcentaje total todo lo surgido con posterioridad; de haberlo hecho así, en este caso, hubiera supuesto sin paliativos la realización de un nuevo contrato.

No obstante la concreción de lo anterior, es constante que, a lo largo de la obra, son múltiples las conversaciones y escasos los escritos, ya que no sólo es en lo referente a la nueva obra realizada (cuando se llega a un informe detallado con mucha posterioridad), sino también problemas anexos como el contrato, de las obras para el gasóleo, cuya adjudicación a la empresa que lo realiza se les confirma telefónicamente y el colector, aún no realizado y que también fue comentado verbalmente con los responsables funcionarios en aquel momento, la Jefatura de Vías y Obras.

Para explicar la necesidad del proyecto adicional, se reúnen los autores del mismo con varios Diputados el día 25 de abril, emitiendo con posterioridad (el día 7 de mayo) un informe sobre el tema, en el que justifican la necesidad del citado proyecto en varias causas (la condición de obras de reforma, las grandes dimensiones del edificio, la premura del tiempo para elaborar el proyecto original, etc.). Por otra parte, la Comisión de Obras y Servicios encarga el 12 de febrero a los arquitectos Sres. Sáenz de Jubera y Torío la elaboración del citado Proyecto Adicional, por un importe de 44.455.987 pesetas. Se observa que esta Comisión no tuvo nunca directamente relaciones con terceros; únicamente lo hizo en el caso de este expediente y en un asunto de trascendental importancia, ya que el escrito, que dirige directamente el Secretario de la misma a los arquitectos, es la única base genérica de contratación del proyecto adicional. Implícitamente, se reconoce que se hace por ganar tiempo dando por supuesto su necesidad (sin él no se podría completar el inicial) y su urgencia (algunas unidades estaban realizadas e incluso certificadas, aunque no pagadas). Por otra parte, se pide informe a Intervención sobre la forma de financiar su ejecución, in-

forme que, como era usual, no se responde por escrito. Debe tenerse en cuenta que es en esta fase del proyecto, con el Negociado de Obras estructurado como tal, cuando se imprime celeridad a los trámites administrativos, hasta entonces muy detenidos.

El proyecto adicional se confecciona y se visa el 7 de abril unificado, no por separado, y por Resolución de la Presidencia de 4 de mayo (y, como en ella se indica, previo dictamen favorable de la Comisión de Gestión y Contratación de Obras y Servicios), se aprueba la minuta de honorarios y se ordena su pago con cargo a la correspondiente partida presupuestaria.

No ofrece dudas la intencionalidad de cumplir las conversaciones habidas por parte de la Administración y contratar la obra al constructor que, de hecho, la tenía ya muy avanzada, lo que formalmente piden los arquitectos en escrito de 30 de junio de 1982. En este momento del expediente se produce el cambio de Diputación Provincial a Comunidad Autónoma con la toma de posesión del primer Consejo de Gobierno.

El expediente "Residencia Espíritu Santo de Calahorra" se lleva al Consejo del día 10 de septiembre, no habiéndose podido establecer el conocimiento exacto que del citado expediente tenía el equipo de gobierno; los funcionarios sí lo conocían, pues el Asesor Jurídico había emitido informe el 3 de septiembre y el Secretario General Técnico el 9 del mismo mes, aún no pudiéndose determinar qué funcionario hizo las comprobaciones del expediente, al que en este momento le faltaba el preceptivo informe de Intervención. Lo cierto es que en este Consejo, en cuyo orden del día van incluidos la aprobación del proyecto adicional y otros temas relativos a la Residencia de la Tercera Edad de Calahorra, se adjudican también las obras (no estando expresamente recogido en el orden del día) si bien se las condiciona a la previa obtención de subvenciones por parte del FONAS, acordándose también realizar ante este organismo las gestiones oportunas para la indicada obtención de subvenciones. La urgencia que se quiere imprimir al asunto es tan patente que el acuerdo resulta incompleto, teniendo que fijarse en la reunión del Consejo de 18 de noviembre el importe del proyecto adicional.

En esta etapa, la nueva Intervención tiene un papel importante; al incorporarse el día 1 de octubre, se encuentra con el acuerdo tomado con anterioridad. Con posterioridad se realiza una recepción provisional verificada sin la presencia de los funcionarios que marca la legalidad vigente, y, por tanto, con una

pretensión del constructor de cobrar sin adjudicación real, sin contrato y sin fianza.

Amparada en el art. 93 de la Ley Presupuestaria, la Intervención pide los informes que estima necesarios, comenta verbalmente el asunto con diversos Consejeros y realiza una nueva recepción para comprobar la seguridad de sus actuaciones y el estado de la obra.

Durante el primer trimestre del año 83, las conversaciones del constructor con los responsables políticos son continuas. Por parte de la Consejería de Sanidad se intenta tramitar un crédito-puente, pero es tomando como base un informe de la citada Intervención, de fecha 12 de marzo de 1983, cuando el segundo Gobierno Autónomo acuerda finalmente, el 29 de abril, la supresión de la condición suspensiva de los anteriores Consejos, así como la inclusión de la consignación correspondiente en el presupuesto ordinario, lo que supone en la práctica la adjudicación efectiva de las obras.

Una vez que éste se aprobó ya no hay nada que impida la formalización del contrato correspondiente; no obstante, aquélla no se lleva a cabo y el Gobierno actual lo que realiza es una compra de obra ya terminada, entendiendo que no procede un contrato administrativo. En la actualidad, los Servicios Técnicos de la Comunidad Autónoma han realizado un estudio pormenorizado con vistas a la liquidación de la obra realizada.

CONSIDERACIONES GENERALES

El expediente "Residencia Espíritu Santo" corresponde, en su mayor parte, a la antigua Diputación Provincial, si bien uno de los aspectos más conflictivos, como es el proyecto adicional, se continúa durante los sucesivos Gobiernos autonómicos; éstos, aun teniendo en su haber importantes decisiones de carácter formal, se encuentran con unos hechos, como son la práctica realización de las obras y la necesidad del pago de las mismas.

La prolongación de las actuaciones a través de dos Administraciones diferentes en su organización y, por tanto, en las áreas de responsabilidad añade complejidad a su estudio, si bien grandes nexos de unión se mantienen a lo largo del tiempo. A partir del momento en que se constituye el primer Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, la organización del poder y el procedimiento

seguido para la toma de decisiones se modifica sustancialmente. Aparecen nuevas áreas ejecutivas, las Consejerías, entre las que se distribuyen las unidades administrativas existentes hasta ese momento, con el mismo personal que las integraban y con la misma estructura, aunque la nueva organización exige dar a la Intervención su necesario protagonismo y la existencia de funciones nuevas, como la Secretaría General Técnica y la Asesoría Jurídica, cuyos titulares de ambas asistían a las reuniones del Consejo de Gobierno. De alguna forma, sin embargo, existe continuidad en el tema que nos ocupa, pues, por un lado, los Consejeros de Sanidad y de Administración Territorial, que deben entender en aquél, son los anteriores Vicepresidentes 1º y 2º, respectivamente, de la Diputación Provincial, en la que se repartían la dirección y coordinación de sus distintos sectores competenciales, y, por otro lado, la tramitación del expediente de referencia, dentro de las nuevas Consejerías de Administración Territorial y de Sanidad, corresponde a los mismos funcionarios que desempeñaban en la Entidad provincial la Jefatura de la Sección de Obras y Servicios, y la Gerencia de Centros Asistenciales, respectivamente.

En el momento actual en el que se lleva a cabo la realización de este Dictamen las obras correspondientes a la "Residencia Espíritu Santo de Calahorra" se encuentran realizadas y, según las aportaciones técnicas habidas, en correspondencia con la inversión efectuada.

CONCLUSIONES:

1.- La adquisición del edificio "Colegio Espíritu Santo" y superficie adyacente, al margen de la valoración de sus costes, se aborda sin una suficiente planificación de objetivos y, esencialmente, de financiación.

2.- Los trámites administrativos se suceden, como era habitual, sin un registro de operaciones interiores, lo que aumenta la complejidad y dificulta estimaciones de posibles responsabilidades individualizadas.

3. Hasta la transformación en una Comunidad Autónoma y aún teniendo en cuenta las características de entidad local de la Diputación Provincial, los Presupuestos se realizan, según se deriva del expediente, con un tratamiento inadecuado de remanentes y anulación de créditos pendientes.

4. La inexistencia de políticos con dedicación completa hace que el funciona-

miento de la Institución recaiga, fundamentalmente, sobre los funcionarios encargados de las distintas áreas; no obstante, el Presidente y Vicepresidentes, al igual que los Diputados de la Comisión de Obras y Servicios, conocían el expediente.

5. Aún estimando las dificultades inherentes a la adaptación de un edificio construido con anterioridad, máxime teniendo en cuenta que su ejecución no fue coincidente en parte con el proyecto original, se considera que los arquitectos conocieron de antemano la posibilidad de dificultades, por lo que se estima no se realizó el proyecto con la profundidad y precisión deseables.

6. Todo el proceso ha adolecido de falta de comunicaciones escritas por parte de los distintos responsables, como puede apreciarse de la especificación siguiente:

a) El contratista no interviene directamente hasta que la obra está muy avanzada y su situación económica es muy preocupante.

b) Tras múltiples conversaciones de los arquitectos con los responsables políticos y funcionarios, se llega a la toma de decisiones; sólo entonces aquéllos las documentan formalmente y más concretamente en lo que se refiere al proyecto adicional.

c) Los funcionarios de Obras y Servicios, hasta el cambio del responsable de la Comisión, no dirigen escrito alguno ni al Presidente de la Comisión ni a los demás órganos superiores políticos.

d) De la Gerencia de Centros es muy escasa la documentación obrante en el expediente, aun conociendo la participación de la misma, sobre todo, en los trámites llevados a cabo ante el FONAS.

e) En el transcurso del expediente se suceden dos intervenciones diferentes. De la primera de ellas no existe informe alguno, no obstante ser requerido para ello en varias ocasiones, esencialmente por el Negociado de Obras y Servicios, pidiendo se pronunciara en asunto de su estricta competencia, por ser necesarios en la tramitación del expediente. Y, en el caso del proyecto adicional, tampoco se emitió informe, no obstante ser preceptivo para completar el expediente de urgencia necesario para la adjudicación directa.

7. No se adoptan las previsiones deseables ante una baja desproporcionada del 29,86%, inusual en su frecuencia y en su intensidad, y únicamente se recaba informe a los Servicios Jurídicos ante la reclamación de otra empresa licitadora.

8. La única base de contratación del proyecto adicional es un encargo de la Comisión de Obras y Servicios, realizado a través del Secretario de la misma; tal hecho, además de producirse por órgano incompetente, reviste la excepcionalidad de que una Comisión informativa se dirija directamente a terceros y en un asunto de trascendental importancia.

9. Existen unidades nuevas y aumentos de unidades de obra presupuestada, cuyo conjunto supone un incremento de más del 20% sobre el proyecto inicial. La separación de las unidades citadas en el proyecto adicional tienen una fundamentación técnica y económica; no obstante, esta Comisión mantiene dudas razonables sobre la intencionalidad de la misma, ya que eso permitió no trasgredir la letra de la ley y, asimismo, no ha podido llegar al conocimiento de quién tuvo esta iniciativa, dado que existe documentación prácticamente simultánea de los Arquitectos y de la Comisión de Obras y Servicios.

10. La tolerancia continuada de la institución provincial había conducido a hechos consumados, que se traducían en la práctica realización de las obras y que se intentaron con posterioridad adaptar a la legalidad. La Comisión, aun entendiendo que la transitoriedad política ha dificultado un seguimiento normal, no es por ello menos cierto que los diferentes responsables políticos hubieran podido establecer su inclusión en el presupuesto correspondiente, lo que no ocurre hasta el 29 de abril de 1983, siendo, sobre todo, a partir de octubre del 82, con la entrada de una nueva Intervención, cuando resulta más palpable la pretensión de subsanar carencias en la tramitación administrativa. Los acuerdos del Consejo de Gobierno de los días 10 de septiembre y 18 de noviembre, al estar sujetos a condición suspensiva, no podían surtir efecto alguno para la solución del problema. El escrito que, en enero de 1983, se dirige por la Consejería de Sanidad a Intervención autorizando el pago de honorarios de dirección, emana de órganos inadecuados, no se ajusta al pliego de condiciones y es una manifestación de la actuación que en este momento tiene la citada Consejería.

11. La financiación por parte del FONAS es uno de los temas más importantes económica y políticamente. Pensar en una financiación basada en ayudas estatales demoró considerablemente las obras y ocasionó los importantes incrementos econó-

micos, no apreciándose, por otra parte, insistencia documental sobre el hecho durante el período 77-80. La necesidad de justificación en base a certificaciones de obras hacen que éstas no sean ajustadas a la obra realizada aunque su finalidad no generaba pago alguno. No consta documentalmente, por otra parte, la tramitación y las gestiones políticas encaminadas a obtener la subvención correspondiente al proyecto adicional, aún existiendo un acuerdo del primer Gobierno autónomo en este sentido, lo que hubiera supuesto un importante descargo económico para la Administración regional.

12. Aun teniendo conocimiento de la escasez de servicios técnicos, esta Comisión ha observado con precupación cómo una obra de una magnitud considerable no es supervisada por unos técnicos dependientes de la Administración contratante; dichos servicios intervienen formalmente a partir de la segunda y definitiva recepción, realizada con la presencia de Intervención, y, posteriormente, en el Gobierno actual, para realizar las comprobaciones pertinentes a la obra efectuada.

13. Hasta la inclusión en el presupuesto correspondiente no fue posible formalizar un contrato administrativo, desconociendo esta Comisión la razón por la que, a partir de abril del 83, no se llevó a cabo. La inexistencia de contrato para el proyecto adicional y, por tanto, de base legal para pagar al contratista hizo aconsejable al Gobierno actual la realización de un contrato de compraventa para poder proceder legalmente al pago de una obra de hecho realizada.

14. Cabe, asimismo, concluir que las carencias y defectos de procedimiento constituían una práctica habitual a lo largo de este expediente y, aun entendiendo esta Comisión las dificultades inherentes a las Administraciones anteriores, estima que no es posible servir con garantía los intereses generales sin la eficacia debida y el respeto claro al principio de legalidad.

15. Como resumen de lo anterior y en relación con este expediente, esta Comisión estima:

a) La construcción del edificio Residencia Espíritu Santo experimentó a lo largo de los años importantes aumentos en los costes, debidos en parte a que la Diputación Provincial condicionó el inicio de la construcción a la obtención de una subvención estatal.

b) La readaptación de un edificio ya construido, cuya obra de fábrica no coincidía en parte con el propio proyecto originario y cuyo proyecto posterior no tuvo la precisión deseable, provocó en la construcción gran número de unidades nuevas y exceso en las unidades previstas. Ante este problema, políticos y funcionarios estimaron conveniente no paralizar las obras y redactar un proyecto adicional en el que se aprecian con mayor incidencia las carencias y defectos de procedimiento observados a lo largo del expediente.

c) La obra realizada ha sido girada a precios de proyecto con sus correspondientes revisiones; se encuentra debidamente recepcionada y esta Comisión no ha apreciado desviaciones dinerarias de carácter personal.

d) La separación de las unidades nuevas de obra y el exceso de unidades, que de no haberse realizado hubiera supuesto superar el 20%, ofrece dudas razonables sobre la intencionalidad de la misma.

e) La ausencia de contrato con el constructor supuso la inexistencia de base legal para satisfacer el pago por el Gobierno actual.

16. Una vez que, en el ámbito de sus respectivas competencias, el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas se pronuncien sobre el expediente, procederá delimitar, en base a tal pronunciamiento y a las conclusiones del presente Dictamen, las responsabilidades administrativas y políticas a que hubiere lugar".

Logroño, 25 de octubre de 1984.

EL PRESIDENTE: Félix Palomo Saavedra.