



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 494

**I.F. DE TODAS LAS ACTUACIONES
PREPARATORIAS, DE ADJUDICACIÓN Y
EJECUCIÓN RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN
POR LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE
ALBACETE, DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y
EQUIPAMIENTO DEL TEATRO INFANTIL
Y JUVENIL " TEATRO DE LA PAZ", EJS. 97-98**



TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 26 de octubre de 2000, el "Informe de Fiscalización de todas las actuaciones preparatorias, de adjudicación y ejecución relativas a la contratación por la Excma. Diputación Provincial de Albacete de las obras de construcción y equipamiento del Teatro Infantil y Juvenil "Teatro de la Paz", realizadas en los ejercicios 1997 y 1998". Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, a las Cortes de Castilla-La Mancha y al Pleno de la Corporación Local correspondiente.



RELACIÓN DE SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJAP y PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
PGOU-A	Plan General de Ordenación Urbana de Albacete.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
TRLSOU	Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
TRRL	Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril.



INDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	1
1.2 LEGISLACIÓN APLICABLE.....	1
1.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES	3
2. DESCRIPCIÓN DE LAS OBRAS.....	4
3. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	6
4. ADECUACIÓN URBANÍSTICA	7
4.1. LICENCIAS DE OBRA Y DE APERTURA.....	7
4.2. OBRAS DE URBANIZACIÓN	9
5. CONTROL INTERNO	13
5.1. ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	13
5.2. CONTROL TÉCNICO.....	14
6. OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL TEATRO.....	15
6.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS.....	15
6.2. SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN.....	18
6.3. EJECUCIÓN	19
7. CONCLUSIONES	28
7.1. SOBRE EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL.....	28
7.2. SOBRE LA ADECUACIÓN URBANÍSTICA.....	29
7.3. SOBRE EL CONTROL INTERNO	29
7.4. SOBRE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL TEATRO	30

ANEXOS

ALEGACIONES



1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de noviembre de 1998, acordó, a iniciativa de las Cortes de Castilla-La Mancha, la fiscalización de todas las actuaciones preparatorias, de adjudicación y ejecución relativas a la contratación por la Diputación Provincial de Albacete (en lo sucesivo, Diputación, Entidad o Corporación) de las obras de construcción y equipamiento del Teatro infantil y juvenil "Teatro de la Paz", realizadas en los ejercicios 1997 y 1998.

De conformidad con las disposiciones reguladoras de las competencias del Tribunal de Cuentas, los objetivos de la fiscalización fueron los siguientes:

1. Analizar la gestión de la Diputación Provincial en el expediente contractual de estas obras, así como las de urbanización de la Avenida de la Paz.
2. Comprobar la adecuación de las obras proyectadas al planeamiento vigente y el cumplimiento de la normativa urbanística.
3. Analizar los mecanismos de control interno de la Diputación en todo el procedimiento contractual.

La fiscalización ha abarcado preferentemente las actuaciones realizadas en los ejercicios 1997 y 1998, habiéndose ampliado a los años 1996 y 1999 para el examen de los antecedentes y ejecución de esta obra, motivado por la aprobación, inicialmente, de un proyecto el 11 de julio de 1996, y el reconocimiento extrajudicial de créditos realizado el 9 de abril de 1999 para proceder al pago del saldo resultante de la liquidación de las obras.

1.2. LEGISLACIÓN APLICABLE

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



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
- Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana (TRLISOU), aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
- Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
- Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).
- Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.



- Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se establece la obligatoriedad de inclusión del estudio de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC).
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

1.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos el día 16 de junio de 2000 al Presidente de la Diputación Provincial de Albacete y a quien ostentó dicho cargo durante el periodo fiscalizado, para que, en un plazo no superior a 15 días, alegaran y presentaran los documentos y justificantes que estimaran pertinentes. El Presidente de la Diputación solicitó ampliación del plazo inicialmente otorgado, habiéndose concedido uno adicional de 15 días, dentro del cual aquél remitió las alegaciones y justificaciones que, en virtud del mencionado art. 44, se incorporan al Informe.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con carácter general es preciso señalar lo siguiente:

1. En los supuestos en los que se ha considerado realizar alguna matización, ésta se presenta en nota a pié de página.
2. Salvo en los casos concretos que lo requieran, el Tribunal no valora las alegaciones que:
 - a) Confirman las deficiencias o irregularidades señaladas en el Informe.
 - b) No rebaten el contenido del Informe, sino que se trata de explicaciones o justificaciones sobre las actuaciones de la Diputación.



3. En los casos en los que se modifica el contenido de algún párrafo o epígrafe, este hecho se indica expresamente en nota a pie de página.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS OBRAS

La Comisión de Gobierno de la Diputación, en sesión de 11 de julio de 1996, aprobó provisionalmente un proyecto, con un presupuesto de contrata de 60 millones de ptas., para la construcción de un edificio con destino a Teatro infantil y juvenil, en una parcela de 3.237,62 m², calificada de uso dotacional por el Plan General de Ordenación Urbana de Albacete (PGOU-A), para cuya ejecución la Diputación solicitó al Ayuntamiento en el mismo mes la licencia de obra. Este proyecto, sin embargo, no llegó a licitarse.

Para la ejecución de las obras, el 10 de junio de 1997 la Diputación aprobó un nuevo proyecto por 128,5 millones de ptas., siendo adjudicado, previa licitación por subasta, por Resolución del Presidente de la Diputación de 2 de septiembre del mismo año en la cantidad de 115,6 millones de ptas. El Ayuntamiento de Albacete, el 5 de junio de 1997, concedió la licencia de obra, condicionada a la cesión por la Diputación de terrenos para viales y a la ejecución simultánea de las obras de edificación y urbanización de la Avenida de la Paz.

Respecto a su ejecución hay que destacar lo siguiente:

1. Las obras comenzaron el 1 de octubre de 1997, con un plazo de ejecución previsto de diez meses, debiendo finalizar, por ello, el 1 de agosto de 1998.
2. En diciembre de 1997 -a los dos meses de su inicio- por el Director de las obras se redactó un primer reformado del proyecto inicial, por 128,5 millones de ptas., aplicada la baja de adjudicación, que fue aprobado por Resolución de la Presidencia de la Diputación el 6 de marzo de 1998. Dos meses después -mayo de 1998- se redactó el proyecto modificado nº 2, por la cantidad de 60 millones de ptas., que fue aprobado por la Comisión de Gobierno el 23 de junio de 1998, pocos días antes de la inauguración de la obra -30 de junio de 1998-.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3. En octubre de 1998 se realizó la liquidación de las obras, que ascendió a 444,8 millones de ptas., cifra que supuso un exceso de 256,4 millones de ptas. sobre el gasto aprobado (188,4 millones de ptas., correspondientes al importe de adjudicación -115,6 millones de ptas.- más los dos modificados -72,8 millones de ptas.-).
4. Ante el incremento del coste resultante de la liquidación, la Diputación solicitó dictamen del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha, a fin de que procediera a valorar las obras efectivamente realizadas. El 15 de marzo de 1999 se emitió dicho dictamen, en el que se valora la ejecución material de la obra realizada en 411,1 millones de ptas., que supone un 7,58% menos de lo que figuraba en la liquidación (444,8 millones de ptas.), en función del cual, el 9 de abril del mismo año el Pleno de la Corporación aprobó el reconocimiento extrajudicial de créditos por 223,2 millones de ptas.¹, y el expediente de modificación presupuestaria para su financiación.
5. El 11 de febrero de 1999 el Ayuntamiento de Albacete concedió la licencia de apertura del Teatro.
6. El 24 de abril de 1999 se formalizó el acta de recepción de las obras, que se aprobó por la Comisión de Gobierno el 29 del mismo mes, con la oposición del contratista y del Director facultativo de la obra que reclaman el importe resultante de la liquidación emitida en octubre de 1998.
7. El contratista interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, reclamando el pago de 33,7 millones de ptas. -diferencia entre las cantidades abonadas por la valoración de las obras según el dictamen del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha (411,1 millones de ptas.) y el saldo resultante de la liquidación practicada en octubre de 1998 (444,8 millones de ptas.)-, sin que a la fecha de terminación de la fiscalización -marzo de 2000- haya recaído resolución al respecto.

¹ En este importe está incluida la cantidad de 565.893 ptas. pendientes de certificar del presupuesto de adjudicación.



3. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

La Diputación construyó la edificación e instalaciones funcionales denominadas "Teatro de la Paz" para prestar un servicio y las consiguientes actividades de promoción de la cultura teatral en la Provincia, *considerando este Teatro como un servicio del que era titular y con el objetivo de dotar de suficiente infraestructura de tipo cultural, extendida sobre todo al ámbito provincial*, según consta en la Memoria del proyecto aprobado el 11 de julio de 1996. Sin embargo, la titularidad de este servicio por la Diputación es cuestionable por lo siguiente:

1. El art. 25.2.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) atribuye específicamente al Municipio, y no a la Provincia, las competencias para la realización de actividades e instalaciones culturales.
2. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial, que reconoce el art. 36.1.c) de la LRBRL como competencia propia de las Diputaciones Provinciales, está vinculada a la realización de los principios de solidaridad y equilibrio de los Municipios², es decir, se refiere a las materias de competencia municipal, cuya prestación no pueda ser asegurada por los propios Municipios, sin que quede justificada en el expediente la imposibilidad del Municipio de Albacete de prestar este servicio o, en su caso, la solicitud específica a la Diputación de cooperación para asegurar la garantía de la prestación integral de aquél, por cuanto la obra no ha sido incluida en Plan Provincial de Cooperación alguno.
3. En 1992 se había constituido un Consorcio "Cultural Albacete" entre la Diputación, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, diversos Ayuntamientos de la Provincia, entre ellos el de la capital, y entidades bancarias, para la difusión cultural en Albacete. Según los Estatutos del Consorcio, vigentes durante la realización de las obras del Teatro de la

² Fines propios y específicos de la Provincia, recogidos en el art. 31.2 de la LRBRL.



Paz, éste se había creado³, con duración ilimitada, para la difusión cultural en Albacete, el desarrollo de una actividad cultural eficaz, promoción de conciertos, conferencias, exposiciones, etc., pudiendo adquirir, poseer, reivindicar y enajenar bienes de toda clase, celebrar contratos –obras, servicios, consultoría y asistencia y suministros-, siempre que tales actos se realicen para el cumplimiento de los fines y actividades que constituyen su objeto.

4. El 26 de junio de 1998, la Diputación firma un Convenio con el Consorcio "Cultural Albacete", considerando *su acreditada experiencia, eficiencia y calidad de actuación en el ámbito cultural*, en virtud del cual éste queda obligado a la *prestación, organización, coordinación y gestión de actividades a desarrollar en el "Teatro de la Paz"*.

Por último, hay que señalar que la Diputación no gestiona este servicio por delegación o encomienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁴, a quien corresponde el fomento de la cultura en la región, a tenor del art. 31.1.17ª de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

4. ADECUACIÓN URBANÍSTICA

4.1. LICENCIAS DE OBRA Y DE APERTURA

La Diputación solicitó, en el mes de julio de 1996, la licencia de obra para la construcción del Teatro infantil y juvenil de la Paz, señalando en la solicitud

³ El Consorcio ostenta personalidad jurídica propia conforme a la legislación de régimen local (art. 110 del Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL-, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril) y plena capacidad para realizar y conseguir las finalidades que constituyen su objeto.

⁴ El art. 37.1 de la LRBRL establece que las Comunidades Autónomas pueden delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios.



que se adjuntaba el proyecto básico y de ejecución, las estadísticas del edificio y las características del solar⁵.

El 14 de julio del mismo año, el Ayuntamiento de Albacete comunica a la Diputación que, de conformidad con la determinación del PGOU-A en vigor y del documento de adaptación al mismo, se deja en suspenso el acta de señalamiento de línea solicitado, hasta la aprobación definitiva del documento de revisión-adaptación del PGOU-A, sin perjuicio de manifestar que ello no será obstáculo para la concesión de la licencia según el emplazamiento propuesto por la Corporación Provincial.

El 7 de enero de 1997 se emite informe técnico municipal desfavorable a la concesión de la licencia, siendo concedida ésta, no obstante, el 5 de junio de 1997, condicionada a la cesión por la Diputación de terrenos para viales y a la ejecución simultánea de las obras de edificación y urbanización de la Avenida de la Paz, con un plazo de ejecución de ocho meses⁶.

La licencia de apertura fue solicitada por la Diputación al Ayuntamiento el 7 de octubre de 1998, previos los requerimientos formulados por éste el 16 de junio de 1997 y 4 de febrero de 1998, siendo concedida el 11 de febrero de 1999, cuando las obras estaban terminadas.

En los expedientes analizados se ha observado lo siguiente:

1. La licencia de apertura no fue solicitada al Ayuntamiento con anterioridad o simultáneamente a la de obra, como exige el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que trata de evitar que una vez realizada la obra su propietario se encuentre con que, no contraviniendo la misma ninguna norma de planeamiento desde el punto de vista arquitectónico, no reúna las condiciones exigidas para que pueda destinarse al fin específico proyectado, habiéndose tramitado con arreglo a lo dispuesto en el art. 40

⁵ Esta solicitud se realiza sobre un proyecto que no llegó a licitarse.

⁶ Este plazo de ejecución corresponde al proyecto redactado en 1996, que no se licitó.



del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas⁷.

2. El Pleno de la Diputación, en sesión de 4 de julio de 1997, cede al Ayuntamiento 8.460 m² de terrenos, cuyo valor ascendía a 84,6 millones de ptas., para cumplir una de las condiciones impuestas en la concesión de la licencia de obra. Dichos terrenos eran bienes patrimoniales de la Diputación incluidos en suelo urbano, sin que esté justificada su cesión obligatoria gratuita al no estar únicamente al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente⁸.
3. Las obras de urbanización no se ejecutaron simultáneamente a las de edificación, ya que éstas comenzaron el 1 de octubre de 1997 y aquéllas el 5 de mayo de 1998, habiéndose observado en el expediente de contratación de éstas las deficiencias e irregularidades que se relacionan en el siguiente apartado.

4.2. OBRAS DE URBANIZACIÓN

La redacción del proyecto de las obras fue contratada por Resolución de la Presidencia de la Diputación de 16 de junio de 1998 por 1,7 millones de ptas. Sin embargo, el proyecto fue redactado con anterioridad, ya que había sido aprobado por Resolución de la Presidencia de 20 de marzo de 1998, quien procedió, para la aprobación de éste, a avocar la delegación de competencias conferida a la Comisión de Gobierno el 20 de octubre de 1995, basándose en la conveniencia de realización inmediata de las obras, cuando desde junio de 1997 se conocía la necesidad de dicha realización y además, al tratarse de un instrumento de ordenación urbanística, su aprobación correspondía al Pleno de

⁷ *Párrafo modificado como consecuencia de las alegaciones.*

⁸ En el informe del Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Diputación de 12 de junio de 1997 se señalaba que *la cesión resulta, a la vista de la petición presentada, en beneficio de los habitantes de la ciudad*, lo que implicaba que no estaban al servicio del polígono o unidad de ejecución, supuesto en el que deberían cederse gratuitamente, a tenor de lo dispuesto en el art. 46 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.



la Diputación, por exigir una mayoría especial, a tenor de lo dispuesto en los arts. 33.2.k) y 47.3.i) de la LRBRL.

El proyecto es asumido por la Diputación, cuando las obras de urbanización son municipales, conforme a lo dispuesto en el art. 89 del TRRL, sin que se justifique debidamente para su ejecución que el Ayuntamiento carezca de personal técnico, único supuesto admitido por el art. 91 del TRRL para que la Diputación se haga cargo de ellas, sin que, además, haya sido sometido a información pública, trámite que, por otra parte, exige el art. 93 del TRRL para la aprobación de los proyectos provinciales.

La tramitación de la contratación de estas obras, adjudicadas en 28,7 millones de ptas., ha obviado la legislación urbanística⁹ que rige las obras de urbanización a tenor del art. 89 del TRRL, presentando el expediente contractual, además, las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. Las certificaciones no se emiten mensualmente, vulnerando lo dispuesto en el art. 145 de la LCAP, ya que, iniciada la obra el 10 de mayo de 1998, se expide la primera certificación el 10 de junio y la segunda y liquidación el 20 de octubre del mismo año.
2. Se incumple el plazo de ejecución de las obras –dos meses- por cuanto su recepción se realiza el 20 de octubre de 1998 y, sin embargo, debían haber finalizado el 10 de julio del mismo año.
3. La liquidación de las obras se efectúa el mismo día de la recepción, por 31,5 millones de ptas., presentando un incremento respecto al presupuesto de adjudicación de 2,8 millones de ptas.¹⁰, equivalente al 9,77%, siendo de destacar lo siguiente:

⁹ Establecida en los arts. 41 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRSOU), aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y 141 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, y contenida en los arts. 136 a 139 del mismo Reglamento.

¹⁰ Este exceso fue objeto de reconocimiento extrajudicial de créditos por el Pleno de la Diputación de 7 de octubre de 1999.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) Incluye modificaciones realizadas por vía de hecho sin la autorización previa del órgano de contratación y sin la tramitación del correspondiente expediente, exigido en los arts. 55 y 146 de la LCAP, ya que no se limita a recoger únicamente los excesos de medición producidos por variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubicaciones del proyecto –único supuesto admitido por la cláusula 62 del PCAG para que el director de las obras pueda realizar las modificaciones en el objeto del contrato sin la debida aprobación de las mismas y del presupuesto correspondiente-, sino que incorpora una modificación del proyecto con motivo de *armar con mallazo el aparcamiento de hormigón* por 1,1 millones de ptas., que representa el 39% del exceso producido.
- b) Disminuye y suprime partidas –en concreto las números 1.07, 5.02, 5.03 y 7.1- e incluso algún capítulo –el 6 de señalización-, cuya ejecución consta acreditada en la certificación anterior, por importe conjunto de 961.857 ptas.
- c) No recoge la totalidad de la obra realizada, ya que con ella se presenta un proyecto de obras complementarias, que aunque fue redactado en agosto de 1998, se ejecuta por el mismo contratista por 4,2 millones de ptas.¹¹, por vía de hecho y sin la tramitación del correspondiente expediente contractual. En relación con este proyecto hay que señalar lo siguiente:
- Se redacta, según su Memoria, como consecuencia de que en el transcurso de las obras principales se observó la necesidad de incluir la urbanización de la zona comprendida entre las Avenidas Cronista Mateo y Sotos y de la Paz, ya que las obras que se estaban realizando y las propias de esta última habían deteriorado su pavimento, además de que como consecuencia de la urbanización de la Avenida de la Paz, que aumenta el tráfico que accede al cruce de dichas Avenidas, se debe incrementar la señalización, lo que motiva la pavimentación, con capa de aglomerado en la zona indicada, con

¹¹ Importe resultante aplicada la baja de adjudicación de la obra principal.



adoquín en los paseos y mejora de la señalización, tanto horizontal como vertical, y aumento de la jardinería, dándole un tratamiento similar al resto de la Avenida de la Paz. Este mejora de la señalización es contradictoria con la desaparición en la liquidación de las obras principales del capítulo referente a aquélla.

- Las obras, anteriormente descritas, no tienen el carácter de complementarias, en el sentido que las configura el art. 141.d) de la LCAP -que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resulten necesarias como consecuencia de circunstancias imprevistas- sino a deficiencias e imprevisiones del proyecto inicial, circunstancia que se corrobora por el Informe emitido por el Jefe del Servicio de Arquitectura, el 22 de noviembre de 1999, a petición de la Comisión de Economía, Hacienda y Patrimonio, en el que se señala que el proyecto técnico que se aprobó y debido al condicionamiento económico para que la obra no quedara desierta, no preveía realizar el enlace entre la Avenida Cronista Mateo y Sotos y la rotonda situada en la calle perpendicular al Instituto Meteorológico, que estaba parcialmente urbanizada de un modo muy deficiente y ya muy deteriorada, pues había problemas con la capa de aglomerado asfáltico, los paseos del jardín estaban en base de tierra, la fuente esta rota, etc.
- Las deficiencias del proyecto inicial, cuya redacción fue contratada a un consultor externo, debían haber sido puestas de manifiesto por la Diputación, quien debería haber exigido su corrección, a tenor de lo dispuesto en el art. 217 de la LCAP, y, en su caso, las indemnizaciones previstas en el art. 218 de ésta.
- Se redacta una vez concluido el plazo de ejecución de las obras principales, siendo liquidado¹² a los diez días de su redacción, a pesar de estar previsto un plazo para su ejecución de un mes, circunstancia que permite deducir que las obras iniciales fueron realizadas por vía de hecho, con un exceso de 7 millones de ptas., equivalente al

¹² La liquidación del proyecto complementario se realiza diez días antes de la recepción de las obras.



24,39%, pretendiéndose dar cobertura formal al incremento producido a través de la realización de la liquidación de las obras con un exceso que no superase el 10% y un proyecto complementario que no llegara al 20% del presupuesto inicial de adjudicación.

- El importe de la liquidación de este proyecto (4,2 millones de ptas.) no ha sido abonado al contratista por la Diputación¹³, a la conclusión de la fiscalización, a pesar de haber transcurrido más de diecinueve meses desde la expedición de aquélla, con el consiguiente perjuicio económico que podría ocasionar a los fondos provinciales el pago de los intereses de demora, establecido en el art. 142.2 de la LCAP, sin que, por el contrario, haya exigido al contratista las responsabilidades previstas en el art. 155 del RGCE por la ejecución de las obras no autorizadas.

5. CONTROL INTERNO

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

5.1. ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

En el análisis realizado se ha observado una intervención del Presidente en todo el expediente, desde la aprobación del mismo hasta la adjudicación del contrato, avocando aquél, sin justificación, en estas fases las competencias en materia de contratación que previamente había delegado en la Comisión de Gobierno por Resolución de 20 de octubre de 1995, incumpliendo, sin embargo, sus funciones de dirección, impulso e inspección de las obras, a que está obligado en virtud de lo dispuesto en los arts. 34.1.d) de la LRBRL y 61.7 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las

¹³ La Comisión de Economía, Hacienda y Patrimonio, en sesión celebrada el 25 de noviembre de 1999, dejó sobre la mesa el expediente de reconocimiento de crédito relativo al gasto correspondiente al citado proyecto.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por lo siguiente:

1. Permitir la falta de adecuación del proyecto licitado al objetivo que se pretendía cumplir y a las necesidades que se requerían atender, sin planificar adecuadamente la inversión completa para satisfacer el interés público, y programar los créditos precisos para su adecuación al ritmo de ejecución, circunstancia que hubiera exigido la intervención del Pleno de la Diputación.
2. Admitir las sucesivas modificaciones del proyecto inicial que se iban produciendo por defectos de proyección sin exigir las debidas responsabilidades a su autor y sin proceder a la resolución del contrato, a tenor de lo dispuesto en el art. 150.e) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), cuando las alteraciones superaban ampliamente el 20% del precio de aquél.
3. La falta de inspección de las obras, que motivó que no se detectaran las modificaciones que se estaban realizando por vía de hecho, que incrementaron su coste en más de un 130%, sin que se exigieran, además, las responsabilidades previstas en el art. 155 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
4. Permitir la inauguración del edificio cuando estaba sin concluir, con el inherente riesgo que implica la entrega al uso público de unas obras que no estaban terminadas.

5.2. CONTROL TÉCNICO

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

1. El proyecto objeto del contrato no se adecua a las necesidades reales que se pretenden satisfacer, presentando, además, múltiples defectos y limitaciones que dieron origen a las modificaciones posteriores, que podrían haberse evitado si hubiera sido objeto de supervisión.



2. La realización de modificaciones en el contrato sin la previa autorización del órgano de contratación y aprobación de los proyectos, expediente y sus correspondientes gastos complementarios, circunstancias que motivan la exigencia de las responsabilidades previstas en el art. 155 del RGCE, máxime cuando con aquéllas se han vulnerado los principios de publicidad y concurrencia, ya que hubieran exigido una nueva licitación que podría haber posibilitado mejores propuestas económicas, y, en consecuencia, más beneficiosas para los intereses de la Corporación.
3. La elaboración de la liquidación de la obra aplicando precios contradictorios que no son tales, por estar las unidades a las que se aplican previstas en los proyectos aprobados pero con menor importe, incluyendo mediciones no ejecutadas, partidas que no se corresponden con el objeto del contrato, beneficiando a la empresa constructora en perjuicio de los intereses provinciales.

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

6. OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL TEATRO

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

6.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS

En el presupuesto del ejercicio de 1996 se incluyó una partida de 60 millones de ptas. para la realización de un Teatro con destino preferente a la infancia y



la juventud, encomendándose aquélla a los Servicios Provinciales, quienes realizaron diversos estudios dirigidos a ubicar el citado Teatro, inicialmente en el Centro Socio Cultural Giner de los Ríos, desechando posteriormente esta solución que originó la pretensión de realizar la construcción de un edificio de nueva planta en una parcela de 3.237,62 m², calificada de uso dotacional por el PGOU-A.

En junio de 1996 se redactó el proyecto técnico por la cantidad consignada en el presupuesto, con un plazo de ejecución de ocho meses, distinguiéndose una planta baja, con los accesos y servicios generales y una primera planta donde se ubicó la sala de butacas para 674 personas, el escenario y salas de ensayos, y definiéndose el edificio como obra completa susceptible de ser entregada al uso general. Este proyecto, sin embargo, no se llegó a contratar, a pesar de que fue sometido a toda la tramitación procedente para su aprobación, incluida la publicación.

En junio de 1997 se redactó el proyecto objeto de la contratación de estas obras, por 128,5 millones de ptas.¹⁴, siendo éste prácticamente idéntico al anterior¹⁵, de 1996, excepto que incluye tres nuevos capítulos, como son los de instalaciones especiales¹⁶, amueblamiento de la sala y urbanización exterior, con un incremento del presupuesto de ejecución material de 49,6 millones de ptas., estando las demás unidades incluidas anteriormente pero con la diferencia de que éstas se presupuestan en el nuevo proyecto con un considerable incremento de precios –en torno a un 22%-. Este proyecto presenta las anomalías siguientes:

1. No incluye el estudio de seguridad e higiene en el trabajo, como exige el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero. Esta circunstancia motivó la primera modificación del contrato a los dos meses de iniciarse las obras, que será objeto de detalle en el apartado correspondiente de este Informe, relativo a la ejecución.

¹⁴ En el anexo 1 se detallan los capítulos que configuran este importe.

¹⁵ La definición del edificio no varía y el aforo del Teatro, el uso del mismo y la organización de espacios son similares.



2. No ha sido objeto de supervisión por la Oficina o Unidad correspondiente de la Diputación que, en su caso, tenga atribuida dicha función, vulnerando el art. 128 de la LCAP, al superar su presupuesto los 50 millones de ptas. La supervisión, que tiene por objeto examinar el proyecto elaborado y vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras en la materia, hubiera evitado la falta del estudio de seguridad e higiene señalada anteriormente y de adecuación a las pretensiones reales del objeto a cumplir y a las necesidades que se requería atender, que motivaron la realización durante la ejecución de las obras de continuas modificaciones.

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

1. Establece, en su cláusula 6ª, que en caso de imposibilidad de presentar las certificaciones expedidas por el órgano competente de estar al corriente los licitadores en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, éstas podrán sustituirse, en la fase procedimental de presentación de proposiciones, por declaración expresa del licitador, sin perjuicio de presentar inexcusablemente, si resultara propuesto por la Mesa de Contratación, la certificación indicada, cuando el art. 9.3 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, permite presentar con los mismos efectos, en el supuesto de que no se cuente con las certificaciones, las solicitudes de éstas, pero no las declaraciones responsables¹⁷.
2. Dispone que el acuerdo o resolución de la adjudicación del contrato sólo se notificará directa e individualmente al adjudicatario, realizándose a los restantes licitadores mediante su publicación en el Boletín Oficial de la

¹⁶ En el proyecto anterior de 1996 se había incluido la instalación interior de conductos y tuberías de calefacción, pero faltaban por presupuestar máquinas de aire acondicionado.

¹⁷ *En relación con el contenido de las alegaciones hay que señalar que con independencia de que la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LCAP, recoja la posibilidad de la actuación llevada a cabo por la Administración Provincial, dicha norma no era de aplicación en el periodo fiscalizado.*



Provincia, incumpliendo el art. 94 de la LCAP que establece que aquélla será notificada a todos los participantes en la licitación¹⁸.

El contrato se financia con fondos propios de la Diputación de la siguiente forma: 60 millones de ptas. con cargo al remanente de crédito del ejercicio de 1996 y los 68,5 millones restantes con cargo al ejercicio de 1997, cuando el expediente se aprueba el 4 de julio de 1997 y el plazo de ejecución de las obras es de diez meses, vulnerando lo dispuesto en el art. 14 de la LCAP, que previene que la financiación se ajuste al ritmo requerido en la ejecución de la prestación. Esta última circunstancia hubiera exigido una programación de anualidades (1997-1998), comprometiendo créditos del ejercicio 1998, que cobra especial relevancia por cuanto el expediente debería haber sido aprobado por el Pleno de la Diputación¹⁹ –órgano competente en virtud del art. 28.1.d) del TRRL- y no por el Presidente^{20 21}.

6.2. SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN

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

¹⁸ Respecto al contenido de las alegaciones debe destacarse que es principio general que la ley especial prima sobre la general, estableciendo el art. 94 de la LCAP que la adjudicación del contrato, una vez acordada por el órgano de contratación y cualquiera que sea el procedimiento seguido y la forma de adjudicación, será notificada a los participantes en la licitación.

¹⁹ En el Acuerdo del Pleno de 11 de diciembre de 1995, por el que se delega en la Comisión de Gobierno, entre otros asuntos, la adjudicación de las obras cuyo plazo de adjudicación sea superior a un año o exijan créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual de la Corporación, se señala expresamente que es *indelegable la aprobación de los expedientes de contratación (expedientes en los que se ordena el correspondiente gasto)*.

²⁰ El Presidente, el 4 de julio de 1997, avoca las competencias delegadas en la Comisión de Gobierno el 20 de octubre de 1995 en cuanto a la aprobación del expediente y pliegos y apertura de la licitación, sin que conste debidamente justificada como exige el art. 14.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC).

²¹ En relación con el contenido de las alegaciones hay que indicar que si la financiación del contrato se hubiera ajustado al plazo de ejecución de éste, se tendrían que haber comprometido créditos correspondientes al ejercicio de 1998, lo que hubiera exigido su aprobación por el Pleno de la Corporación.



1. A la subasta convocada para la adjudicación del contrato se presentan únicamente tres proposiciones, una de las cuales oferta prácticamente el precio tipo de licitación y otra se encuentra incurso en presunción de temeridad.
2. El 11 de agosto de 1997, previa la apertura de las proposiciones económicas, se concede un plazo de 10 días a la empresa que formuló la mejor oferta para que justifique la misma, al encontrarse incurso en presunción de temeridad, limitándose aquélla a retirar la misma, basándose en que en la propuesta no estaba incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), requisito, sin embargo, expresamente exigido en la cláusula 8ª del pliego y recogido en el presupuesto de contrata por el art. 68.2 del RGCE, sin que la Diputación procediera a la incautación de la fianza provisional depositada por el licitador.
3. Las obras se adjudicaron por Resolución del Presidente de 2 de septiembre de 1997 en la cantidad de 115,6 millones de ptas., con una baja de 12,9 millones de ptas. sobre el presupuesto (128,5 millones de ptas.), sin producirse un reajuste en su financiación para adaptarla al periodo de su ejecución –exigido por el art. 14 de la LCAP-, circunstancia que hubiera impedido la avocación por el Presidente de la Diputación²² de las competencias delegadas en la Comisión de Gobierno, al corresponder la contratación a ésta por delegación del Pleno.

6.3. EJECUCIÓN

6.3.1. Modificaciones del proyecto

A los dos meses de iniciarse las obras se redacta el primer proyecto modificado²³, que incrementa el gasto de adjudicación (115,6 millones de ptas.) en 12,8 millones de ptas., prácticamente idéntico a la baja producida

²² La avocación se funda en la necesidad de iniciar cuanto antes la ejecución de las obras, sin que se justifique la causa de aquélla ni el retraso que pudiera producirse en el supuesto de realizarse por la Comisión de Gobierno.

²³ La ejecución de este proyecto modificado se encomienda al mismo contratista.



TRIBUNAL DE CUENTAS

(12,9 millones de ptas.) -con una diferencia exclusivamente de 3.898 ptas.-, aprobándose la modificación, el 6 de marzo de 1998, por Resolución del Presidente de la Diputación, quien avoca de nuevo las competencias delegadas en la Comisión de Gobierno. En el análisis realizado se ha observado lo siguiente:

1. La modificación no responde a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial –único supuesto admitido por el art. 102 de la LCAP para proceder a la modificación de los contratos- sino a defectos en la redacción de aquél, ya que incluye dos capítulos nuevos referentes a:
 - a) Estudio de seguridad e higiene en el trabajo, que asciende a 9,2 millones de ptas., que debería haber sido incluido en el proyecto inicial, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero.
 - b) Precios contradictorios derivados del incremento de excavación debido a las grandes zonas de relleno y de la elevación del rasante para evitar inundaciones, dado que la pendiente de la sección de alcantarillado era mínima.
2. La tramitación de la modificación vulnera lo dispuesto en los arts. 43, 102.2 y 146.3 de la LCAP, al no constar informe de supervisión, autorización previa del órgano de contratación para iniciar el expediente de la modificación, no haber sido reajustada la garantía del contrato al incremento producido y no formalizarse aquélla en documento administrativo.
3. El proyecto redactado no incluye todas las unidades necesarias para la correcta ejecución de las obras, como se pone de manifiesto en el escrito del Director de éstas de 6 de noviembre de 1998.
4. A los dos meses de la aprobación de la primera modificación se redacta un segundo proyecto modificado, por importe de 60 millones de ptas., motivado por el cambio de criterio de la Diputación respecto al uso preferente del edificio, que pasa de ser Teatro infantil y juvenil a Teatro general y sede del Consorcio “Cultural Albacete”, que origina la variación



TRIBUNAL DE CUENTAS

del montaje escénico del Teatro. El cambio del uso del edificio dio lugar a las siguientes modificaciones respecto al proyecto inicialmente aprobado:

- a) Aumento de la altura del escenario, elevándose la estructura 10 ml.
- b) Nuevos equipamientos a instalar para el funcionamiento como Teatro general y sala de proyecciones, que afectaron al telón del escenario, vestido del mismo, instalación eléctrica, iluminación, sonido, megafonía e intercomunicación.

Esta modificación y la anterior incrementan el gasto en 72,8 millones de ptas., equivalente al 63% del presupuesto de adjudicación, habiéndose apreciado en el expediente tramitado por la Diputación las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. El proyecto redactado que da origen a esta nueva modificación del contrato presenta las siguientes anomalías:
 - a) Es un documento independiente a los proyectos anteriores, en la medida en que no contempla la totalidad de la obra sino exclusivamente nuevos incrementos o modificaciones, a pesar de que su Memoria señala que se modifican parcialmente los capítulos 0.3, 0.5, 11 y 13 del proyecto primitivo.
 - b) Carece de cuadro de precios y de mediciones.
 - c) Las unidades de obra no expresan los precios unitarios de cada elemento, valorándose como partidas alzadas y, además, no están referenciadas con número identificativo alguno que permita relacionarlas con los proyectos anteriores y distinguir si son partidas ya previstas o nuevas.
 - d) El "Resumen General del Presupuesto" hace referencia al capítulo I, relativo a la estructura, pero con importe de 0 ptas.
2. La modificación aprobada no responde como la anterior a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas, viniendo a corroborar los defectos de los proyectos redactados que son completados a través de variaciones



continuas. Su tramitación adolece de los mismos defectos señalados respecto de la primera modificación.

3. Las obras que comprendían esta modificación se habían ejecutado con anterioridad, por vía de hecho, ya que la certificación acreditativa de su realización se emite a los tres días de su aprobación y, además, con anterioridad a la notificación del encargo de las mismas al contratista.

6.3.2. Certificaciones de obra

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

1. No se expiden mensualmente, incumpliendo lo dispuesto en el art. 146 de la LCAP, siendo de destacar lo siguiente:
 - a) Entre la primera y la segunda transcurren dos meses.
 - b) En los meses de marzo y abril de 1998 se emiten dos certificaciones.
 - c) Entre la séptima y octava transcurren seis meses, sin que conste que se haya producido suspensión de las obras.
2. La correspondiente al segundo modificado que acredita el equipamiento escénico se expide tres días después de la aprobación del proyecto y con anterioridad a la notificación de ésta, emitiéndose independientemente como si correspondiera a una obra complementaria.
3. La séptima incluye importantes excesos con respecto a los proyectos aprobados –inicial y primer modificado-, acreditando, por tanto, modificaciones de hecho, siendo de destacar las que se producen en las partidas 03.04, 03.05, 03.07 y 04.03 que presentan, respectivamente, incrementos de 8,6, 3,3, 2,9, y 3,1 millones de ptas.
4. Se desvirtúa la presunción de certeza que conlleva toda certificación de obra, al desaparecer o disminuir en la liquidación capítulos enteros o partidas que figuran ejecutadas en la certificación octava, destacando en particular lo siguiente:



- a) La desaparición del capítulo 5, de la partida 07.02, y de los andamios especiales del estudio de seguridad e higiene, por importes, respectivamente, de 4,8, 1,2 y 5,2 millones de ptas.
 - b) La minoración de las partidas 6.01 y 15.02, que pasan de 2,3 y 1,5 millones de ptas. a 835.065 ptas. y 5.860 ptas., respectivamente.
 - c) La reducción de 24 butacas certificadas en la partida 14.01.
5. En los abonos al contratista de las certificaciones emitidas se descuenta del importe de ejecución material de las obras ejecutadas un 1% en concepto de tasas por los servicios de comprobación del replanteo y un 3% por inspección de las obras, en aplicación de la Ordenanza fiscal reguladora de tasas por la prestación de servicios del Área de Política Territorial, aprobada el 30 de octubre de 1989, sin que la prestación de estos servicios sea constitutiva del hecho imponible de aquéllas, conforme a lo dispuesto en el art. 20.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL)²⁴.

6.3.3. Recepción y liquidación

Con carácter ordinario, la recepción debe producirse por conclusión de las obras, requiriendo el previo examen o verificación de las mismas y su constatación mediante un acto formal de entrega a la Administración, dentro del mes siguiente de haberse producido la realización del objeto del contrato, a partir del cual se trasladan los riesgos a aquélla, salvo que se deban a defectos en la construcción. Sin embargo, estas circunstancias no se producen en el expediente analizado, vulnerando lo dispuesto en el art. 111 de la LCAP, debido a que la Diputación ha realizado las siguientes actuaciones:

²⁴ Respecto al contenido de las alegaciones hay que indicar que la modificación efectuada al art. 20 de la LHL por la Ley 25/1998, de 13 de julio, no afecta a los términos recogidos en el Informe, ya que dicho precepto sigue manteniendo que las Entidades locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, supuestos que no concurren en el hecho analizado.



1. El Teatro fue inaugurado el 30 de junio de 1998, cuando las obras aún no estaban terminadas, implicando este hecho una recepción tácita.
2. A los cuatro meses de la inauguración se expide la certificación nº 8, que acredita la ejecución de las obras realizadas en el mes de octubre, por importe de 15,3 millones de ptas.
3. La Comisión de Gobierno de 22 de diciembre de 1998 no aprobó el acta de recepción definitiva de 4 de diciembre del mismo año (al constatarse que la misma no se encontraba suscrita por el representante de la Intervención), sin que la Diputación pueda ir contra sus propios actos denegando la recepción ya efectuada de forma tácita cuatro meses y medio antes.

Esta circunstancia cobra especial relevancia, al constar en el expediente, además, un acta de recepción de 24 de abril de 1999, transcurrido más de cinco meses desde la liquidación de las obras.

La liquidación de las obras fue elaborada en octubre de 1998, con un presupuesto de 444,8 millones de ptas. que representa un incremento de 329,2 millones de ptas. respecto al importe inicial de la adjudicación (115,6 millones de ptas.), equivalente al 284,58%, y de 256,4 millones de ptas., equivalente al 221,58%, respecto de las modificaciones contractuales aprobadas. El exceso producido se justifica por el Arquitecto Director de las obras en lo siguiente²⁵:

1. La falta de urbanización de la Avenida del Teatro, que implicó el cambio de rasante.
2. La terminación de la parte baja del escenario y la zona de butacas.
3. El cambio del uso del Teatro y en los materiales de terminación del mismo para *conseguir mayor dignidad y prestancia*.

Ante la situación producida por haberse realizado modificaciones por vía de hecho sin la previa consignación presupuestaria y aprobación del órgano de

²⁵ En el anexo 1 se recogen las variaciones producidas en la liquidación respecto a los proyectos inicial y los modificados aprobados.



contratación, la única posibilidad que tenía la Diputación para realizar el abono al contratista de la obra del exceso producido y evitar el enriquecimiento injusto era proceder al reconocimiento extrajudicial de créditos, -competencia del Pleno de la Corporación, en virtud de lo dispuesto en el art. 70.12 del ROF-.

6.3.4. Reconocimiento extrajudicial de créditos

En el expediente analizado se ha observado lo siguiente:

1. El 5 de febrero de 1999, ante los informes emitidos por la Secretaría General y la Intervención de la Diputación en los que se recomienda que se proceda a *una valoración contradictoria de la obra ejecutada y se solicita que se designe a un técnico cualificado e independiente para que informe sobre la misma y realice la oportuna peritación de su valor*, la Comisión Informativa de Economía, Patrimonio, Obras Públicas y Medio Ambiente²⁶ acordó arbitrar las medidas necesarias a fin de que se solicitara información a técnicos ajenos a la Corporación, para que, con las mayores garantías de especialidad, profesionalidad y objetividad, se pronunciaran sobre la liquidación de las obras a efectos de comprobar el exceso producido respecto a las obras aprobadas y proceder, en su caso, al abono del saldo resultante al contratista.
2. El 9 de febrero de 1999, el Presidente de la Diputación encomienda al Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha, *entidad con la que puede convenir* la Diputación la gestión (acordada por la Comisión Informativa) de modo directo, a tenor de lo establecido en los arts. 1.1 y 5.b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, Disposición Transitoria Primera de la LRJAP y PAC y art. 3.1.c) de la LCAP, la elaboración de un dictamen sobre las condiciones de los excesos

²⁶ Las Comisiones Informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando ésta actúa con competencias delegadas por el Pleno.



de obras y modificaciones producidas en la realización del Teatro de la Paz, por precio máximo de 2 millones de ptas. (IVA incluido).

3. Tres días después del encargo, el citado Colegio designa a dos Arquitectos integrantes de la Asociación de Arquitectos, Peritos y Forenses del mismo para la elaboración de un informe o dictamen de los excesos y modificaciones de las obras de construcción del Teatro de la Paz. El dictamen emitido por éste el 15 de marzo de 1999 concluye lo siguiente:

- a) El cambio del criterio en la utilización del edificio debería haber tenido una repercusión muy concreta, limitada a ciertos aspectos de la obra, en cuanto que se mantuvo siempre el mismo aforo, de manera que las modificaciones afectaban al casetón del escenario y no a las plantas; sin embargo se han introducido cambios importantes en la obra que, aunque la han mejorado con respecto al proyecto inicial, no tienen su origen en causas sobrevenidas, siendo previsibles con anterioridad. Así, en la liquidación, el capítulo de instalación contra incendios alcanza un valor superior en casi seis veces más al del previsto en el proyecto sometido a licitación, y el telón cortafuegos, que implica un incremento de 4 millones de ptas., ya era preceptivo para la realización del proyecto inicial, máxime si se tiene en cuenta que *no se ha alterado el aforo ni las dimensiones en planta del Teatro.*
- b) Se considera un condicionante muy importante el hecho de no contar con precios descompuestos en los proyectos redactados, utilizándose para la valoración, por ello, precios de mercado lo más parecidos posible a los que podrían aplicarse a esta obra, descartando como causa de encarecimiento de los trabajos la velocidad de los mismos en todo aquello que figurara en el proyecto inicial, indicando que si la contrata consideraba que había incrementado sus costes por razones de tiempo en la realización de las obras debería haberlo justificado específicamente, y *no repercutiendo no se sabe qué cantidades en no se sabe qué partidas.*
- c) En varios capítulos de la liquidación (los números 2, 3, 4, 6, 12, 15, 18, 19 y 20) se recogen excesos en las mediciones respecto a las realmente puestas en obra y en otros desaparecen partidas que pasan a



integrar el capítulo de precios contradictorios, *incrementándoles el precio sin que se observen demasiados cambios intrínsecos.*

d) La inclusión en la liquidación de partidas no procedentes, entre otras, las correspondientes a la ejecución material de:

- Plan de prevención y de autoprotección, integrada en el capítulo 18 por 774.200 ptas.
- Trabajos técnicos y limpieza –capítulo 21- por 1,5 millones de ptas., que no deben incluirse por estar integrados como parte proporcional del resto de las partidas²⁷.
- Honorarios técnicos o puesta en marcha de la instalación de climatización y legalización de la misma –redacción del proyecto, visado y pago de tasas- por un millón de ptas.

e) El exceso de la obra respecto al proyecto inicial se debe a tres causas:

- Las nuevas necesidades exigidas al Teatro, pasando a alojar oficinas y organismos y a construir un escenario con prestaciones superiores.
- La indefinición del proyecto inicial, que se siguió arrastrando en los sucesivos reformados.
- El completo abandono de los cauces y trámites tanto preceptivos como usuales en la gestión de las obras de la administración y, en realidad, de cualquier tipo de obra, sorprendiendo que tal descontrol no se muestre, en cambio, en la propia construcción.

f) La valoración alternativa de la obra realizada, en términos de ejecución material, en 330,9 millones de ptas.²⁸, frente a los 358 millones de la

²⁷ El Director de las obras, en su informe de 5 de abril de 1999, defiende la inclusión de estas partidas porque corresponden a *alquiler de equipo para la inauguración, personal de montaje para cambiar el escenario, 4 obras de Teatro y sinfónica en la semana de inauguración, limpieza de la sala e instalaciones*, poniendo de manifiesto, con ello, la confusión entre lo que es la construcción de una obra, objeto del contrato, con su mantenimiento y explotación posterior.



liquidación practicada, inferior por tanto en 27,1 millones de ptas., que representa un 7,58% menos²⁹.

4. El Pleno de la Diputación, en sesión de 9 de abril de 1999, aprobó la propuesta de compensación a la empresa contratista y el reconocimiento de los correspondientes créditos de los excesos producidos en la ejecución de dichas obras, según el dictamen de valoración emitido por los arquitectos designados por el Colegio, considerando dicha cantidad como liquidación, importando la obra realizada, por tanto, 411,1 millones de ptas., frente a los 115,6 millones de ptas., relativos al presupuesto de adjudicación³⁰.

7. CONCLUSIONES

7.1. SOBRE EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

La Diputación construyó el Teatro de La Paz para prestar un servicio y las consiguientes actividades de promoción de la cultura teatral en la Provincia. Sin embargo, la titularidad de la prestación de este servicio, que recae en el Ayuntamiento y asumida por la Diputación, es cuestionable por lo siguiente:

1. Las competencias para la realización de actividades e instalaciones culturales están atribuidas por la legislación reguladora del régimen local al Municipio.
2. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal está vinculada al cumplimiento de los principios de solidaridad y equilibrio de los

²⁸ En el anexo 2 se incluye un cuadro comparativo de la liquidación realizada por el Director de las obras y la valoración final propuesta por los Arquitectos designados por el Colegio Oficial de Castilla-La Mancha, autores del dictamen.

²⁹ El Director de las obras emite informe el 5 de abril de 1999, oponiéndose a los argumentos, valoraciones y conclusiones del dictamen elaborado por el Colegio de Arquitectos.

³⁰ En julio de 1999, el contratista ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, exigiendo el pago de 33,7 millones de ptas. -diferencia entre la liquidación emitida en octubre de 1998 y la valoración efectuada en el dictamen del Colegio de Arquitectos, incluyendo gastos generales y beneficio industrial- sin que a la fecha de terminación de la fiscalización, se haya resuelto aquél.



municipios, sin que quede justificada en el expediente la imposibilidad del Municipio de Albacete de prestar el servicio cultural inherente a la construcción del Teatro.

3. La existencia de un Consorcio "Cultural Albacete" con la finalidad específica de la difusión cultural en la Provincia, que realiza la gestión de las actividades a desarrollar en el Teatro en virtud del Convenio firmado con la Diputación el 26 de junio de 1998.

7.2. SOBRE LA ADECUACIÓN URBANÍSTICA

1. La licencia de apertura del Teatro no fue solicitada al Ayuntamiento de Albacete con anterioridad o simultáneamente a la de obra, tramitándose con arreglo a la normativa reguladora de los espectáculos públicos.
2. No está justificada la cesión obligatoria gratuita de los terrenos, cuyo valor ascendía a 84,6 millones, cesión que efectuó la Diputación para cumplir una de las condiciones impuestas en la concesión de la licencia de obra, al no estar únicamente al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente.
3. Las obras de urbanización no se ejecutaron simultáneamente a las de edificación, tramitándose al margen de la legislación urbanística y sin justificarse debidamente la causa de su asunción por la Diputación cuando estas obras son municipales. Además, en el expediente contractual se han apreciado numerosas anomalías, entre las que destacan la realización por vía de hecho, sin la autorización previa del órgano de contratación, de obras no previstas en el proyecto inicial, a las que posteriormente se pretende dar cobertura formal mediante su inclusión como exceso de medición en la liquidación y el resto en un proyecto complementario que no es tal sino una modificación del principal.



7.3. SOBRE EL CONTROL INTERNO

1. Se ha observado una intervención del Presidente en todo el expediente, avocando éste, sin justificación, las competencias en materia de contratación que había delegado en la Comisión de Gobierno, incumpliendo, sin embargo, sus funciones de dirección, impulso e inspección de las obras, al permitir la no adecuación del proyecto licitado al objetivo que se pretendía cumplir, admitir las sucesivas modificaciones del proyecto producidas por defectos imputables a su autor y no detectar las modificaciones que se realizaron en la obra por vía de hecho, sin exigir, además, las oportunas responsabilidades, permitiendo, además, la inauguración del edificio cuando estaba sin terminar.
2. Se ha producido un deficiente control técnico al redactarse el proyecto con múltiples defectos que dieron origen a modificaciones posteriores, realizar modificaciones en el contrato sin la previa autorización del órgano correspondiente y elaborar la liquidación de la obra aplicando precios contradictorios que no pueden considerarse como tales por estar incluidos en los proyectos aprobados, incorporar mediciones no ejecutadas y partidas que no se corresponden con el objeto del contrato.

7.4. SOBRE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL TEATRO

1. El proyecto objeto de la contratación no incluyó el correspondiente estudio de seguridad e higiene en el trabajo ni fue objeto de supervisión por la Oficina o Unidad correspondiente.
2. La financiación del contrato no se ajustó al ritmo requerido en la ejecución de la prestación, que hubiera exigido una programación de anualidades en los ejercicios 1997 y 1998, comprometiendo créditos del ejercicio 1998 y, en consecuencia, su aprobación por el Pleno de la Diputación.
3. En la ejecución de las obras se aprecia lo siguiente:
 - a) A los dos meses de su inicio se redacta el primer proyecto modificado por 128,5 millones de ptas., que supone un incremento del gasto de



TRIBUNAL DE CUENTAS

12,8 millones de ptas. A los dos meses siguientes de la aprobación de la primera modificación se redacta un segundo proyecto modificado por importe de 60 millones de ptas., motivado por el cambio de criterio respecto al uso preferente del edificio, que pasa de ser Teatro infantil y juvenil a Teatro general y sede del Consorcio "Cultural Albacete". Estas modificaciones no responden a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas en el momento de elaborarse el proyecto inicial, sino a defectos en la redacción de éste.

- b) Las certificaciones de obra no se expiden mensualmente, desvirtuándose, además, la presunción de certeza que conllevan éstas, al desaparecer o disminuir en la liquidación capítulos enteros o partidas que figuran certificados anteriormente, destacando en particular la desaparición del capítulo 5, de la partida 07.02, y de los andamios especiales del estudio de seguridad e higiene, por importes, respectivamente, de 4,8, 1,2 y 5,2 millones de ptas., y la desaparición de 24 butacas.
- c) Respecto a la recepción y liquidación de las obras es de destacar lo siguiente:
 - El Teatro fue inaugurado cuando las obras no estaban concluidas, ya que con posterioridad a dicha inauguración se expide una certificación por 15,3 millones de ptas., implicando este hecho una recepción tácita de las obras.
 - La liquidación de las obras fue elaborada en octubre de 1998 con un presupuesto de 444,8 millones de ptas., que representa un incremento respecto al importe inicial de adjudicación de 329,2 millones de ptas. y equivalente al 221,58 de las modificaciones contractuales aprobadas. Ante el exceso producido como consecuencia de modificaciones por vía de hecho sin la previa consignación presupuestaria y aprobación del órgano de contratación, y en virtud de los informes emitidos por la Secretaría General e Intervención en los que se recomienda que se proceda a una valoración contradictoria de la obra ejecutada, se encomendó al Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha la elaboración de



TRIBUNAL DE CUENTAS

un dictamen sobre las condiciones de los excesos y modificaciones producidas en la realización del Teatro de La Paz, informe que, emitido el 15 de marzo de 1999, concluye lo siguiente:

- Se han introducido cambios importantes en la obra que, aunque la han mejorado con respecto al proyecto inicial, no tienen su origen en causas sobrevenidas, pudiendo haber sido previstas con anterioridad.
- Se descarta como causa de encarecimiento de los trabajos la velocidad de los mismos en todo aquello que figurara en el proyecto inicial y, además, en varios capítulos de la liquidación se recogen excesos en las mediciones respecto a las realmente puestas en obra y en otros desaparecen partidas que pasan a integrar el capítulo de precios contradictorios con incremento de precios sin que se observen demasiados cambios intrínsecos.
- La inclusión en la liquidación de partidas no procedentes relativas al Plan de prevención y de autoprotección, trabajos técnicos y de limpieza y honorarios técnicos.
- La valoración alternativa de la obra realizada en términos de ejecución material es de 330,9 millones de ptas. frente a los 358 millones de la liquidación practicada, siendo aprobado por el Pleno de la Diputación en virtud de aquélla la propuesta de compensación a la empresa contratista, importando la obra realizada por tanto 411,1 millones de ptas. frente a los 115,6 relativos al presupuesto de adjudicación.

Madrid, 26 de octubre de 2000

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL "TEATRO DE LA PAZ", REALIZADAS POR LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALBACETE EN LOS EJERCICIOS 1997 Y 1998

ESQUEMA DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS PROYECTOS ADJUDICADOS Y DE LA LIQUIDACIÓN

CAPÍTULOS	PROYECTO GENERAL (junio 1997)	PROYECTO REFORMADO (dic. 1997)	PROYECTO MODIFICADO Nº2 (mayo 1998) *	LIQUIDACIÓN GENERAL (oct. 1998)
01 MOVIMIENTO DE TIERRAS Y OBRAS PREPARATORIAS	0,2	0,2		0,4
02 SANEAMIENTO HORIZONTAL	0,6	0,6		0,7
03 CIMENTACIÓN Y ESTRUCTURA	11,6	11,6		16,3
04 ALBAÑILERÍA	8,7	8,7		15,6
05 CUBIERTA Y AISLAMIENTOS	4,8	4,8		0,0
06 REVESTIMIENTOS Y FALSOS TECHOS	3,6	3,6		4,7
07 PAVIMENTOS Y ALICATADOS	4,6	4,6		2,2
08 CARPINTERIA METÁLICA	3,2	3,2		1,3
09 CARPINTERIA DE MADERA	1,3	1,3		0,7
10 FONTANERÍA Y SANITARIOS	0,7	0,7		0,7
11 INSTALACIÓN ELÉCTRICA	2,1	2,1		9,5
12 PINTURA Y DECORACIÓN	1,7	1,7		5,1
13 INSTALACIONES ESPECIALES	26,5	26,5		1,7
14 AMUEBLAMIENTO	15,9	15,9		14,7
15 CERRAMIENTO Y URBANIZACIÓN	7,4	7,4		7,6
16 CLIMATIZACIÓN I				38,9
17 CLIMATIZACIÓN II				2,4
18 INSTALACIÓN CONTRAINCENDIOS				5,9
19 TRANSFORMADOR				11,2
20 PRECIOS CONTRADICTORIOS		1,1		88,7
21 ANEXO EQUIPAMIENTO ESCÉNICO. ESTRUCTURA				61,0
22 EQUIPAMIENTO ESCÉNICO			48,3	59,4
23 ESTUDIO DE SEGURIDAD E HIGIENE		9,2		9,4
Totales de ejecución material	93,0	103,3	48,3	358,0
(+ G. generales + B. industrial + IVA + 0,15 - Baja)	35,5	25,2	11,7	86,8
Totales Presupuesto General / Adjudicación	* 128,5	128,5	60,0	444,8

* Importe de Adjudicación: 115,6

* Aunque en el Presupuesto del Proyecto se distinguen varios capítulos, la totalidad de dichos conceptos constan certificados en la Liquidación en un capítulo nuevo, "Equipamiento Escénico".

**FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL
"TEATRO DE LA PAZ", REALIZADAS POR LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE
EN LOS EJERCICIOS 1997 Y 1998**

VALORACIÓN DE LAS OBRAS: LIQUIDACIÓN / DICTAMEN DEL C.O.A. DE C-LM

CAPÍTULOS		LIQUIDACIÓN GENERAL (oct. 1998)	DICTAMEN (marzo 1999)
01	MOVIMIENTO DE TIERRAS Y OBRAS PREPARATORIAS	0,4	0,7
02	SANEAMIENTO HORIZONTAL	0,7	0,8
03	CIMENTACIÓN Y ESTRUCTURA	16,3	37,0
04	ALBAÑILERÍA	15,6	17,3
05	CUBIERTA Y AISLAMIENTOS	0,0	0,0
06	REVESTIMIENTOS Y FALSOS TECHOS	4,7	5,5
07	PAVIMENTOS Y ALICATADOS	2,2	2,4
08	CARPINTERÍA METÁLICA	1,3	2,1
09	CARPINTERÍA DE MADERA	0,7	1,0
10	FONTANERÍA Y SANITARIOS	0,7	1,0
11	INSTALACIÓN ELÉCTRICA	9,5	10,0
12	PINTURA Y DECORACIÓN	5,1	6,5
13	INSTALACIONES ESPECIALES	1,7	2,3
14	AMUEBLAMIENTO	14,7	19,0
15	CERRAMIENTO Y URBANIZACIÓN	7,6	5,5
16	CLIMATIZACIÓN I	38,9	
17	CLIMATIZACIÓN II	2,4	46,0
18	INSTALACIÓN CONTRAINCENDIOS	5,9	3,5
19	TRANSFORMADOR	11,2	11,0
20	PRECIOS CONTRADICTORIOS	88,7	66,5
21	ANEXO EQUIPAMIENTO ESCÉNICO. ESTRUCTURA	61,0	13,5
22	EQUIPAMIENTO ESCÉNICO	59,4	70,0
23	ESTUDIO DE SEGURIDAD E HIGIENE	9,4	9,4
Totales de ejecución material		358,0	330,9
(+ G. generales + B. industrial + IVA - Baja)		86,8	80,2
Totales Adjudicación		444,8	411,1