

***RESOLUCIÓN de 24 de octubre de 1996,
aprobada por la Comisión Mixta para las
Relaciones con el Tribunal de Cuentas en
relación al informe de fiscalización del
Tribunal de Cuentas sobre la Actividad
Económico-Financiera del Ayuntamiento de
Zaragoza en relación con las obras de
remodelación de la Plaza de la Seo y
adecuación del Foro Romano de Zaragoza.***

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO
DE ZARAGOZA EN RELACIÓN CON LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO
Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO DE ZARAGOZA**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a) y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.1, 11.b), 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en especial sus artículos 27, 28.1, 31.b) y d), 34, 41 y 44, respecto a los resultados de la fiscalización realizada de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con las Obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano de Zaragoza, ha acordado, en sesión celebrada el día 28 de marzo de 1996, aprobar el presente informe y su elevación a las Cortes Generales.

ABREVIATURAS

- LCE: Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965.
LFTCu: Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de abril de 1988.
LHL: Ley reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988.
LOTCu: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982.
LPA: Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.
LPHE: Ley del Patrimonio Histórico Español, de 25 de junio de 1985.
LRBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985.
PCAG: Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre.
PCAGCEST: Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, de 8 de marzo de 1972.
RBEL: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 13 de junio de 1986.
RGCE: Reglamento General de Contratación del Estado, de 25 de noviembre de 1975.
RGMU: Reglamento de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de 29 de marzo de 1982.
ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986.
ROM: Reglamento Orgánico Municipal, de 31 de julio de 1989.
TRLGP: Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, de 23 de septiembre de 1988.
TRLRSOU de 1976 y de 1992: de Textos refundidos de las Leyes de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976 y 26 de junio de 1992.
TRRL: Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, de 18 de abril de 1986.
UTE: Unión Temporal de Empresas, adjudicataria de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Objetivos y alcance de la fiscalización
- 1.2. Organización del Ayuntamiento
- 1.3. Legislación aplicable
- 1.4. Trámite de alegaciones

2. CONTROL INTERNO Y SUPERVISIÓN DE LAS OBRAS Y PROYECTOS
3. ORDENACIÓN URBANA DEL CONJUNTO HISTÓRICO-ARTÍSTICO PLAZA DE LA SEO
4. APLICACIÓN PRESUPUESTARIA
5. CONTRATACIÓN

- 5.1. Obras de excavaciones arqueológicas en la Plaza de la Seo
- 5.2. Redacción de los proyectos y dirección de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano
- 5.3. Obras de remodelación de la plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano
- 5.4. Reparaciones y actuaciones posteriores

6. RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS
 7. CONCLUSIONES
 8. RECOMENDACIONES
- ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de septiembre de 1994, acordó solicitar del Tribunal de Cuentas una fiscalización específica sobre la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano.

En cumplimiento del referido acuerdo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 27 de octubre de 1994, incluyó esta fiscalización en el Programa de actuaciones a iniciar en el año 1995.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), como objetivos de la fiscalización se han fijado los siguientes:

a) El análisis de los expedientes contractuales y de la ejecución de las obras, y la verificación de si se han cumplido las finalidades previstas.

b) La comprobación de que las actividades y la gestión del Ayuntamiento, en lo concerniente a los expedientes de contratación de las obras fiscalizadas, se han realizado de acuerdo con la normativa vigente.

La fiscalización se ha realizado sobre las actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la ordenación del conjunto histórico-artístico de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano, para la que en el año 1982 se proyectaron obras de pavimentación y renovación de servicios de infraestructura. El inicio de excavaciones y posterior hallazgo de restos arqueológicos en el mes de mayo de 1988 determinó la modificación del objetivo inicial y su ampliación a la conservación de los citados restos, iniciándose el expediente para la ejecución de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano en julio de 1989 y continuando su ejecución hasta el mes de abril de 1994, si bien después de dicha fecha se han aprobado reparaciones y actuaciones posteriores, en los términos señalados a lo largo de este Informe, cuya finalización no consta a la conclusión del procedimiento fiscalizador.

Para dar cumplimiento a la Resolución de la Comisión Mixta, y en virtud de lo anteriormente indicado, la fiscalización del Tribunal se ha realizado sobre los contratos suscritos por el Ayuntamiento de Zaragoza, desde el año 1988 hasta 1995, para las siguientes actuaciones:

— Obras de excavaciones arqueológicas en la Plaza de la Seo.

— Redacción de los proyectos y dirección de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano.

— Obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano y sus modificaciones correspondientes.

En cuanto al montante económico de la remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano, principal objeto de la fiscalización, el presupuesto inicial de 607.749.567 ptas. se ha duplicado al pasar a la cifra de 1.216.595.170 ptas., a través de sucesivas modificaciones cuyas características y falta de justificación se detallan en el presente Informe y sus anexos. El importe de las restantes actuaciones inherentes a las obras objeto de fiscalización aparece en cada uno de los apartados de este Informe.

Asimismo, por la relación existente con los expedientes anteriores, se han analizado los instrumentos urbanísticos del suelo afectado por las obras, para determinar su régimen jurídico y el del Patrimonio Histórico que les son de aplicación, y el reconocimiento extrajudicial de créditos por obras realizadas sin previa autorización.

1.2. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

La normativa que afecta a los aspectos específicos de esta fiscalización, en lo referente a la organización del Ayuntamiento, se refleja en el Reglamento Orgánico Municipal (ROM), aprobado por el Pleno de la Corporación de 31 de julio de 1989 y modificado por dicho órgano en sesiones de 20 de diciembre de 1990, 25 de septiembre de 1991 y 31 de enero de 1992, y en el Reglamento de la Gerencia Municipal de Urbanismo (RGMU), aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de 29 de marzo de 1982 y modificado por dicho órgano el 19 de mayo de 1986.

El organigrama de la Corporación municipal es concorde con los Reglamentos reseñados y la composición de los órganos necesarios del Ayuntamiento (Pleno, Alcalde, Tenientes de Alcalde y Comisión de Gobierno) y de los complementarios (Delegaciones de la Alcaldía, Comisiones Informativas y órganos especializados de gestión), surge de las elecciones municipales de 26 de mayo de 1991 y de los acuerdos constitutivos que se adoptan al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

El anexo 1 refleja la estructura orgánica de la Administración municipal en lo que afecta al objeto de esta fiscalización, destacando las atribuciones y funciones de los siguientes órganos municipales:

a) El Pleno, al que le corresponde la adquisición de bienes, la aprobación de los proyectos técnicos y la contratación de las obras, el examen y resolución de los votos particulares formulados por los concejales y el reconocimiento extrajudicial de créditos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), 23 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL) y 50 del ROF.

b) El Alcalde, a quien le están atribuidas las competencias de publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la Corporación, contratar dentro de los límites legalmente establecidos, dirigir, inspeccionar e impulsar las obras, disponer los gastos y ordenar los pagos, según lo establecido en los artículos 21 de la LRBRL, 24 del TRRL, 166 y 167 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL) y 41 del ROF.

c) La Comisión Municipal de Urbanismo y el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, a quienes les corresponden las funciones de dictamen, informe y propuesta que fundamenten los acuerdos del Pleno municipal, según los artículos 123 y 124 del ROF, 144 del ROM y 3 y 15 del RGMU.

d) La Secretaría General y la Intervención de fondos, que ejercen las funciones de fe pública, asesoramiento legal y control interno, con el alcance previsto en los artículos 2, 3 y 4 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional.

e) El Gerente Municipal de Urbanismo, a quien le compete la programación, dirección, coordinación y supervisión de los servicios y unidades de su área de gestión, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 del ROM y 24 del RGMU.

1.3. LEGISLACIÓN APLICABLE¹

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

¹ En relación con el contenido de las alegaciones del Ayuntamiento respecto a la prelación de normas legales, este apartado se refiere a las disposiciones básicas aplicables a la actividad fiscalizada, sin que la estructura del mismo pueda considerarse que incluye un orden de prelación de fuentes legales.

— Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

— Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

— Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL).

— Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

— Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

— Texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE), aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, y ulteriores modificaciones, entre las que destaca el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo.

— Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), modificado por el Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre.

— Textos refundidos de las Leyes del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobados por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLRSOU).

— Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE).

Estas disposiciones generales se complementan con las aprobadas por el Ayuntamiento en lo referente a las actividades fiscalizadas.

1.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas han sido puestas de manifiesto al titular de la Alcaldía y a quien ostentó este cargo durante el período en que se realizaron las obras fiscalizadas, confiriéndoles en ambos casos un plazo común de quince días para que alegaran y presentaran los documentos y justificaciones que estimasen pertinente. El Alcalde actual solicitó una ampliación del plazo que le fue concedida, presentando, antes de la terminación de dicha ampliación, las alegaciones que se adjuntan al presente Informe en virtud del apartado 4. párrafo tercero, del mencionado artículo 44 de la LFTCu.

El Alcalde en el período en que se realizaron las obras fiscalizadas no solicitó ampliación de plazo ni remitió alegaciones.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con independencia de los comentarios y aclaraciones que en cada caso figuran a lo largo del Informe, hay que indicar lo siguiente:

a) Salvo los supuestos concretos que específicamente se indican en el Informe, no se formula comentario alguno respecto a las alegaciones que incluyen criterios, opiniones, justificaciones o afirmaciones sin soporte documental o normativo y que no añaden información

adicional a la obtenida en la fiscalización, así como sobre aquellas alegaciones que confirman las deficiencias o irregularidades.

b) Cuando como consecuencia de la alegación se ha modificado, total o parcialmente, el contenido del Informe, esta circunstancia se señala expresamente en nota a pie de página.

2. CONTROL INTERNO Y SUPERVISIÓN DE LAS OBRAS Y PROYECTOS

La actuación de los diferentes órganos con competencias sobre las áreas fiscalizadas presenta las siguientes disfuncionalidades y deficiencias de control:

a) Existencia de un paralelismo entre las competencias otorgadas por el artículo 123 del ROF a la Comisión Municipal de Urbanismo y las atribuidas al Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo en el artículo 3.Segundo.1.e) del RGMU, dado que ambos órganos informan, proponen y dictaminan simultánea o indistintamente².

b) Falta de delimitación de las funciones que competen a la Jefatura de los Servicios Generales de la Gerencia Municipal de Urbanismo, al no diferenciarse las que le corresponden como propias, atribuidas en el artículo 27 del RGMU, de las que ostenta por delegación del Secretario General o del Interventor de Fondos del Ayuntamiento, en virtud de lo dispuesto en los artículos 171 y 192 del ROM y 30 del RGMU.

c) Sobrevaloración de las funciones de coordinación y supervisión que le corresponden al Gerente Municipal de Urbanismo en virtud de lo establecido en el artículo 184 del ROM, en detrimento de las de informe y ejecución atribuidas a los Servicios Técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo por el art. 28 del RGMU.³

d) El Ayuntamiento no ha designado a ningún Técnico o Facultativo municipal para la comprobación, coordinación y vigilancia de la redacción, por el arquitecto contratado, del proyecto de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano, incumpliendo lo dispuesto en la cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos (PCAGCEST), aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de marzo de 1972⁴.

² Respecto a la alegación 1.2.c), aún cuando su primera parte confirma el paralelismo de competencias, su segundo apartado, indicando que la Comisión Municipal de Urbanismo no ha informado ningún expediente, no concuerda con el contenido del propio expediente de contratación, en el que consta informe de dicha Comisión Municipal de Urbanismo de 26 de noviembre de 1993, trámite por otra parte necesario a tenor de los artículos 144 del ROM y 15.a) en relación con el 3.segundo.1.e) del RGMU.

³ Esta deficiencia no se ve modificada por la alegación 2.c) debido a la inexactitud de ésta, puesto que el Gerente Municipal de Urbanismo ha dado su conformidad, hasta en cinco ocasiones, a facturas de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano y ha intervenido en la recepción provisional de aquéllas como asesor del Interventor Municipal, sin que haya asistido a dicha recepción el Técnico del Servicio municipal competente.

⁴ La alegación 2.d) se refiere al proyecto ya redactado, en tanto que la deficiencia que se señala en el Informe corresponde a las actuaciones previas a la aprobación del proyecto. Además, la documentación que se adjunta en alegaciones carece de valor jurídico al no estar firmados los informes.

e) La Alcaldía ha autorizado contratos infringiendo la normativa aplicable, incumpliendo, en su ejecución, los acuerdos del Pleno y no realizando la vigilancia procedente sobre las obras y servicios contratados⁵, según se detalla en los correspondientes apartados del presente Informe.

f) Los informes técnicos del Servicio municipal encargado de las obras, emitidos en relación con las certificaciones, se limitan a constatar los datos correspondientes a las mismas sin realizar la comprobación de la ejecución de las obras, incumpliendo la cláusula 26 del Pliego de condiciones económico-administrativas del contrato⁶.

g) La Intervención Municipal, en su función de control interno, no ha formulado los reparos correspondientes a las irregularidades que se ponen de manifiesto a lo largo de este Informe, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 194 y siguientes de la LHL.

3. ORDENACIÓN URBANA DEL CONJUNTO HISTÓRICO-ARTÍSTICO PLAZA DE LA SEO

La Plaza de la Seo se encuentra ubicada en los conjuntos histórico-artísticos «Barrio de la Seo» y «Centro de la Ciudad», declarados por Decreto de 17 de julio de 1969 y Resolución de la Dirección General del Patrimonio Histórico, Archivos y Museos de 29 de marzo de 1978, y como tales se recogen en el «Catálogo de Edificios y Conjuntos Urbanos» que figura en las Normas del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986.⁷

En esta Plaza, el Ayuntamiento pretendió realizar diversas obras de pavimentación y renovación de servicios de infraestructura, para lo cual desde marzo de 1982 a junio de 1988 se aprobaron sucesivos proyectos técnicos que posteriormente no se ejecutaron. El descubrimiento de restos arqueológicos romanos, tras las excavaciones en el subsuelo de la Plaza realizadas entre mayo y diciembre de 1988, y los informes del Jefe de la Unidad del Casco

⁵ La alegación 2.e) no contesta la deficiencia del Informe y se limita a una serie de justificaciones no asociadas a las funciones de la Alcaldía.

⁶ En relación con la alegación 2.f), referente a esta deficiencia, no puede asumirse su contenido por lo siguiente:

— No rebate la primera parte de la conclusión dado que el párrafo segundo de la alegación ratifica la comprobación puramente formal de las certificaciones de obra por parte del Servicio municipal.

— La comprobación de la correcta ejecución de la obra por el Servicio municipal no se acredita porque el pliego que se reseña en la alegación no sirve de fundamento para justificar la relación del arquitecto contratado con el Ayuntamiento, al no estar firmado ni constar que formó parte del expediente; pero, incluso admitiendo este pliego, la cláusula 19 del mismo señala que el seguimiento de la ejecución de la obra es competencia del Servicio municipal que corresponda y no de la dirección técnica contratada, diferenciando claramente las funciones de uno y otro, diferenciación que coincide con lo dispuesto en el artículo 26 del pliego de condiciones económico-administrativas que rige el contrato de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano, en el que se atribuye el seguimiento o confirmación de las certificaciones de obra al Servicio Técnico municipal.

⁷ Este Plan, que constituye la revisión-adaptación al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y autorizado por la Diputación General de Aragón (órgano de la Comunidad Autónoma) el 16 de mayo de 1986, no ha sido adaptado al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, a pesar de haber transcurrido el plazo previsto en su Disposición Transitoria Séptima (tres años desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo).

Histórico y del Arqueólogo-Jefe de 8 de agosto y 20 de octubre de 1988, respectivamente, sobre la necesidad de conservar tales restos, originan el cambio de objetivo de las actuaciones a realizar en dicha Plaza, que culmina con el encargo de redacción de un proyecto técnico de remodelación vial y, principalmente, de adecuación del Foro Romano.

Del examen de la documentación referente a la ordenación urbana en relación con los expedientes objeto de la fiscalización se deducen las siguientes deficiencias:

a) En el expediente no figura documento alguno que acredite que la Diputación General de Aragón —órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma— haya ejercitado las competencias atribuidas por la legislación sobre el Patrimonio Histórico y por la Resolución de aprobación del Plan General de Ordenación Urbana en Relación con las «Obras de excavaciones arqueológicas en la Plaza de la Seo» y con la posterior conservación de los restos arqueológicos. Además, tampoco se justifica que el Ayuntamiento haya solicitado el ejercicio de estas competencias.⁸

b) El proyecto de las «Obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano», principal objeto de esta fiscalización, no se fundamenta en la aprobación previa del Plan Especial de Protección del área afectada, conforme establecen los artículos 20 de la LPHE, 17 y 18 del TRLRSOU de 1976, las propias Normas urbanísticas y la autorización del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.⁹

c) No se justifica que la Resolución y el informe favorables de la Dirección General y de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural de la Diputación General de Aragón, de 5 de diciembre de 1989, se refieran específicamente al proyecto aprobado por el Ayuntamiento el 20 de julio de 1989 para las «Obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano», por un importe de 607.749.567 ptas. Asimismo, en el expediente no se acredita que dichos órganos de la Comunidad Autónoma hayan conocido e informado las posteriores modificaciones, que

⁸ La alegación que se formula no contradice esta deficiencia por los siguientes motivos:

— Ninguna de las tres autorizaciones que se adjuntan a la alegación se refiere al espacio concreto de la Plaza de la Seo, estando la primera, además, caducada el 31 de diciembre de 1987, y ser las dos restantes de 25 de octubre de 1990, fecha posterior a la ejecución de las obras.

— Ninguno de los informes de la Sección de Arqueología del Ayuntamiento consta remitido a la Diputación General de Aragón.

— Las disposiciones que se reseñan en alegaciones sobre las declaraciones del conjunto histórico-artístico del Barrio de la Seo y del Centro Histórico han sido tenidas en cuenta en las labores de fiscalización (apartado 3, primer párrafo de este Informe). Asimismo, el mencionado Decreto 2/85 (en realidad el 27/1985) no afecta a las obras objeto de la fiscalización.

— El Ayuntamiento no ha comunicado a la Diputación General de Aragón los trabajos de las excavaciones que se estaban realizando, según se deduce del informe de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural de aquella, de 29 de junio de 1989, aportado en el trámite de alegaciones, en el que textualmente se señala que «El Ayuntamiento debería haber dado cuenta de la evolución de los trabajos de excavaciones arqueológicas antes de que hubieran concluido, a fin de haber podido informar antes de que la situación fuera irreversible, como lo es en la actualidad». La Diputación General solamente tuvo conocimiento de los trabajos por la influencia de las excavaciones en las obras ejecutadas por aquella en la Catedral de la Seo de San Salvador.

⁹ La alegación 3.b) no guarda relación con la deficiencia señalada.

han incrementado las obras del citado proyecto hasta un total de 1.216.595.170 ptas., duplicando la cifra inicialmente prevista.¹⁰

4. APLICACIÓN PRESUPUESTARIA

Las obras en la Plaza de la Seo se han financiado con recursos propios del Ayuntamiento de Zaragoza, sin que se hayan constatado aportaciones externas. Estos gastos han sido debidamente calificados como inversiones reales en todos los expedientes contractuales, si bien en su aplicación a los presupuestos municipales se ha incurrido en las siguientes irregularidades:

1. En relación con las «Obras de excavaciones arqueológicas en la Plaza de la Seo», no constan expedidas certificaciones de existencia de crédito para la cobertura de los gastos de ejecución durante los ejercicios de 1988 y 1989 (expedientes 1.º, 2.º y 4.º, por importe total de 65.180.000 ptas.), incumpléndose lo dispuesto en el artículo 24 de la LCE. Por otra parte, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, en sesiones de 2 de mayo y 3 de julio de 1990, reconoce intereses de demora por 306.872 ptas., a pesar de la inexistencia de crédito aducida por la Intervención del Ayuntamiento, vulnerando por ello el artículo 154.5 de la LHL.¹¹

2. En la «Redacción de los proyectos y dirección de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano» no se acredita que se haya expedido la certificación de existencia de crédito. Además, su financiación, por importe de 45.299.800 ptas., se realiza con cargo a partidas presupuestarias inadecuadas de la siguiente forma:

— 39.604.961 ptas. en la partida 22.614.18.87 —Urbanización Casco Romano, Resultados de ejercicios cerrados del ejercicio 1987—, a pesar de que el proyecto se encarga en el año 1989.

— 5.694.839 ptas. en la partida 614.640.16.89 —Actuaciones diversas infraestructuras—, por la amplitud del concepto.

3. La aplicación al presupuesto de los gastos de la ejecución del proyecto inicial de «Obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano» presenta las siguientes anomalías:

a) La modificación de anualidades, acordada por el Pleno el 5 de diciembre de 1989 en el que se amplía la financiación inicial de los años 1989 y 1990 hasta el ejercicio de 1991, no se justifica en las circunstancias previstas en el artículo 152 del RGCE ni se acompaña de la oportuna revisión del programa de trabajo. Asimismo, esta modificación

¹⁰ La alegación 3.c) no rebate esta deficiencia. Además, de la resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural y de Educación no se desprende que ésta se refiera concretamente al contrato objeto de fiscalización, al no coincidir la denominación del proyecto con la utilizada por el redactor del mismo y con la que aparece en el expediente de contratación ni figurar importe y fecha del proyecto. Asimismo, esta resolución únicamente se refiere al proyecto primitivo y no a sus modificaciones.

¹¹ Párrafo modificado parcialmente en virtud de las alegaciones.

no indica la partida presupuestaria con cargo a la cual se sufragarán los gastos.

b) La baja de adjudicación sobre el presupuesto inicial, por importe de 13.856.680 ptas., equivalentes al 2,28 %, no se ha distribuido entre las distintas anualidades, sino que aquélla se ha aplicado al primer ejercicio (1989).

4. El reconocimiento extrajudicial de créditos, acordado por el Pleno de 8 de marzo de 1994 por importe de 398.021.608 ptas., se realiza sin consignación presupuestaria, y sin que se adopten las modificaciones oportunas ni se cumplimente este requisito dentro de los plazos previs-

tos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 158 de la LHL.¹²

5. CONTRATACIÓN

5.1. OBRAS DE EXCAVACIONES ARQUEOLÓGICAS EN LA PLAZA DE LA SEO

La ejecución de estas excavaciones ha supuesto, además de la contratación de obras que se analiza más adelante, que el Ayuntamiento adquiriese los tres sótanos siguientes, en los que se encontraban restos arqueológicos:

FECHA	UBICACIÓN	IMPORTE ADQUISICIÓN
16-3-1989	C/ D. Jaime I	25.000.000
16-6-1989	Plaza de la Seo, 3 (actual número 11)	15.000.000
30-10-1989	C/ D. Jaime I, esquina C/ San Valero	20.000.000
	TOTAL	60.000.000

Las anomalías observadas en los expedientes tramitados son las siguientes:

— No consta que estas adquisiciones hayan sido informadas por el órgano de Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma ni que los precios de las mismas se hayan justificado en informes periciales previos formulados con criterios objetivos de valoración, incumplándose lo dispuesto en el artículo 11 del RBEL.

— Se ha eximido a los transmitentes de los bienes del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, vulnerando lo dispuesto en los artículos 350, 351 y 354 del TRRL, circunstancia que ha ocasionado perjuicios a los fondos públicos.

Los contratos para la realización de las obras de excavaciones se reseñan en el cuadro siguiente:

Nº	DENOMINACIÓN	IMPORTE	ADJUDICACIÓN	
			PROCEDIMIENTO	FECHA
1	1ª propuesta de excavaciones arqueológicas	17.400.000	C.D.	31-V-88
2	2ª " " " "	20.980.000	C.D.	12-VII-88
3	3ª " " " "	22.600.000	C.D.	15-XII-88
4	4ª " " " "	26.800.000	C.D.	11-IV-89
TOTAL		87.780.000		

C. D.: Contratación Directa

Las deficiencias observadas en estos expedientes son las siguientes:

5.1.1. Actuaciones preparatorias

a) Las mediciones y valoraciones de las obras, contenidas en todos y cada uno de los proyectos técnicos, no dife-

rencian las que se sitúan en la propia Plaza de la Seo de las realizadas en otros emplazamientos, incumplándose lo dispuesto en los artículos 63 y 65 del RGCE. Esta circunstan-

¹² La alegación 4.4 no adjunta el Acuerdo del Pleno municipal de modificación presupuestaria que indica aquélla.

cia ha favorecido la indeterminación del objeto contractual, que además se fracciona sin justificación.¹³

b) No se acredita que los proyectos de obra hayan sido autorizados por el órgano correspondiente del Patrimonio Histórico (en este caso la Dirección General de Cultura y Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón), vulnerándose los artículos 22 y 42 de la LPHE y el Decreto 16/1985, de 21 de febrero, de dicha Comunidad Autónoma.¹⁴

c) Los pliegos de condiciones no especifican la clasificación que ha de ostentar el empresario para la realización de la obra, por lo que el adjudicatario no ha aportado dicha clasificación, incumpléndose lo establecido en los artículos 82.12. y 97 del RGCE.

5.1.2. Adjudicación y formalización

a) La adjudicación de los cuatro contratos a un único empresario se realiza directamente, circunstancia que unida a la indeterminación del objeto de cada expediente y a su fraccionamiento permite deducir el incumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia para la selección del adjudicatario.

b) Las obras se adjudican en el mismo acto en el que se aprueban los expedientes contractuales, con infracción de los artículos 24 de la LCE y 85 del RGCE.

c) No consta que la empresa adjudicataria haya acreditado su compatibilidad para contratar con la Administración, exigida en el artículo 23.6 del RGCE.¹⁵

d) Los pliegos de condiciones que se unen a los documentos de formalización de los contratos aparecen sin firmar por la empresa adjudicataria, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 122 del RGCE.

5.1.3. Ejecución

a) La ejecución de la «Primera propuesta de excavaciones arqueológicas» se inicia con anterioridad a la aprobación del expediente contractual y del gasto, infringiéndose lo dispuesto en el artículo 85 del RGCE, irregularidad que no se desvirtúa en la alegación por cuanto en la primera certificación de aquélla figura que las obras se iniciaron el 23 de mayo de 1988 y la aprobación del expediente se produjo el 31 de mayo de 1989.

b) No se acredita que el resultado de las excavaciones arqueológicas se haya comunicado a los órganos del Patrimonio Histórico, según exige el artículo 44 de la LPHE y el

¹³ La alegación 5.1.1.a) no modifica la deficiencia detectada por los siguientes motivos:

— La indeterminación se produce tanto en la proyección como en su ejecución, no pudiendo medirse ni valorarse las obras arqueológicas realizadas en cada emplazamiento.

— No se justifica el fraccionamiento del objeto de estos contratos al no acreditarse los resultados obtenidos en cada una de las catas arqueológicas y que permitan fundamentar las actuaciones posteriores.

¹⁴ Respecto al contenido de la alegación, son de aplicación las consideraciones expuestas en el apartado 3.a).

¹⁵ En el expediente de contratación no se indica la existencia de la copia de dicho documento, señalada en alegaciones. Además, la declaración de compatibilidad que se adjunta a aquéllas es de 1993, fecha posterior a la licitación de las obras.

Decreto 16/1985, de 21 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Aragón.¹⁶

c) La dirección de las obras se realiza por un Arqueólogo y no por un Facultativo con titulación adecuada y suficiente, incumpléndose lo dispuesto en la cláusula 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado.¹⁷

d) Las certificaciones de obras no especifican las unidades realizadas en cada emplazamiento, y en concreto en el de la Plaza de la Seo, con infracción de las cláusulas 45 a 47 del PCAG y 2.8 del pliego de condiciones económico-administrativas del contrato.

e) Los abonos al contratista se realizan con retraso, lo que ha originado que, tras las reclamaciones de aquél, la Comisión Municipal de Gobierno reconociera intereses de demora por 306.872 ptas., sin que se motiven las causas de este retraso y las posibles responsabilidades a que pudiera haber lugar, con lo que se vulnera lo dispuesto en el artículo 144 del RGCE.

5.2. REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS Y DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO

La Alcaldía de Zaragoza, dando cumplimiento al acuerdo de la Junta de portavoces de los grupos políticos municipales de ampliar el objeto de las obras a realizar en la Plaza de la Seo y Foro Romano para adecuarlo a la conservación de los restos arqueológicos aflorados en su subsuelo, encomienda la redacción del proyecto a técnicos ajenos al Ayuntamiento. Las irregularidades detectadas en estos expedientes son las siguientes:

5.2.1. Actuaciones preparatorias

No se ha tramitado el expediente contractual en el que se determine el régimen jurídico aplicable, se justifique acudir a personal ajeno ante la insuficiencia de medios técnicos propios municipales, se redacten los pliegos de prescripciones técnicas y económico-administrativas, se expongan al público y se aprueben, incumpléndose los trámites y el procedimiento exigidos en el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia técnica con Empresas Consultoras o de Servicios.

5.2.2. Adjudicación y formalización

a) Para la designación del Arquitecto y Aparejador encargados de la redacción de los proyectos y dirección de las obras no se han utilizado los procedimientos selectivos (lici-

¹⁶ En identidad con el contenido de la deficiencia y con la alegación, son de aplicación cuantas consideraciones se han señalado respecto al apartado 3.a).

¹⁷ Esta conclusión no se rebate en la alegación 5.1.3.c). Además, la cláusula 2.8 del pliego de condiciones económico-administrativas señala que el pago de las obras se realizará por certificaciones mensuales expedidas por el arqueólogo y conformadas por la Unidad de Patrimonio Arqueológico (Servicio municipal), conformidad que no se ha producido en las certificaciones mencionadas.

tación pública o contratación directa), con infracción de los artículos 8 y 9 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, limitándose el Alcalde a ratificar, por Resolución de 10 de enero de 1989, las Hojas de encargo visadas por los respectivos Colegios Oficiales.

b) No se han constituido las fianzas ni se han formalizado los contratos en documentos administrativos, vulnerándose lo dispuesto en los artículos 10 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, y 113.6 del TRRL.

5.2.3. Ejecución y recepción

a) El Ayuntamiento no ha designado a ningún Técnico o facultativo municipal para la comprobación y vigilancia de la redacción del proyecto. Asimismo, en la redacción de aquél no se han tenido en cuenta las indicaciones e instrucciones formuladas por los Servicios de la Gerencia Municipal de Urbanismo, con infracción de las cláusulas 5 y 57 a 59 del PCAGCEST.¹⁸

b) No se ha expedido el acta de recepción del proyecto, incumpliendo la cláusula 60 del PCAGCEST.¹⁹

c) En las liquidaciones y valoraciones de los trabajos de redacción y dirección de las obras correspondientes al proyecto inicial se han observado las anomalías siguientes:

— No resultan expedidas por Director técnico municipal, incumpléndose lo dispuesto en las cláusulas 5 y 37 del PCAGCEST.

— No se justifica que su importe (44.125.642 ptas.) resulte de la aplicación de los porcentajes y reducciones que corresponden a las tarifas de honorarios contenidas en los Reales Decretos 2512/1977, de 17 de junio, 314/1979, de 19 de enero, y 2356/1985, de 4 de diciembre.

— En las liquidaciones no se han practicado retenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por importe de 4.754.251 ptas.

d) Las minutas de honorarios, que a causa de las modificaciones del proyecto —que se realizan a partir del 31 de enero de 1991 y se reflejan en el anexo 3— incrementan en 11.008.279 ptas. el importe inicial abonado (44.125.642 ptas.), presentan las siguientes irregularidades:

— Las modificaciones son subsanaciones de deficiencias, defectos y errores del proyecto inicial declarado viable en los replanteos de las obras, que no deben justificar hono-

¹⁸ Respecto a esta deficiencia, no puede asumirse la alegación 5.2.3.a) por las siguientes razones:

— Los informes técnicos se emiten una vez que el proyecto ha sido redactado, sin que conste que se haya designado Técnico municipal para el seguimiento de dicha redacción.

— En el expediente no consta que los informes de los Servicios de la Gerencia Municipal de Urbanismo en los que se exigía la adaptación del proyecto hubieran sido tomados en consideración con anterioridad a la licitación de las obras, máxime si se analiza el informe del Servicio de Prevención de Incendios de 2 de junio de 1994 en el que se indica que no se han tenido en cuenta las deficiencias apreciadas en el proyecto inicial.

¹⁹ Esta recepción, que supone que un Técnico municipal debe reconocer que el proyecto reúne las condiciones adecuadas para su ejecución, no puede sustituirse por la simple anotación de entrada de aquél en el Registro General de la Corporación, esgrimida en alegaciones.

rarios, salvo que, exigidas las responsabilidades previstas en los artículos 154 y 155 del RGCE y Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se hubieran declarado exentos de las mismas a los técnicos contratados.

— Incluyen las correspondientes a la dirección del proyecto reformado del adicional y su liquidación; por el contrario, no comprenden las relativas al propio proyecto adicional.

— No han sido informadas por Director técnico municipal, tanto respecto a su procedencia como a su cuantificación, con arreglo a los porcentajes de las tarifas de honorarios procedentes.

Es de destacar que la Intervención Municipal no ha formulado, en las fases de reconocimiento y ordenación del pago, reparo alguno respecto a las deficiencias señaladas en este epígrafe, infringiéndose los artículos 194 y siguientes de la LHL.

5.3. OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO

5.3.1. Actuaciones preparatorias

a) El proyecto inicial, aprobado por el Pleno municipal de 20 de julio de 1989 por importe de 607.749.567 ptas., es considerado por su autor (el Arquitecto contratado), en el acta de replanteo previo, viable y conforme con la realidad urbanística, arqueológica y geotécnica de los terrenos; idéntico criterio mantiene el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo al formular la propuesta de aprobación. Sin embargo, dicho proyecto presenta las siguientes irregularidades:²⁰

— Los capítulos del proyecto presentan errores de suma que incrementan en 1.016.860 ptas. el presupuesto de ejecución por contrata.

— Es reparado por los Servicios técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo, sin que en el expediente se acredite que dichos reparos hayan sido subsanados.

— No se acredita que haya sido informado por la Oficina de Supervisión de Proyectos, como exige el artículo 76 del RGCE.

— Su replanteo previo no es realizado por el Servicio municipal competente, con infracción del artículo 81 del RGCE.

b) El Pliego de condiciones económico-administrativas, aprobado por el Pleno de 12 de junio de 1986 y aplicado a la licitación de estas obras, no se adapta al Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre (transposición de las directivas de la Unión Europea), ni es conforme con lo dispuesto en el artículo 82 del RGCE, al no estimarse como modelo tipo ni de naturaleza análoga al objeto de este contrato.

c) No se concretan los criterios selectivos que han de regir la adjudicación del concurso ni el orden decreciente de

²⁰ En virtud de lo señalado en la alegación 5.3.1.a), último párrafo, se elimina del Informe la referencia a que el proyecto no consta sometido a información pública.

importancia que se les atribuye, conforme exige el artículo 115 del RGCE.

d) La presentación de las proposiciones se acredita mediante hojas autorizadas por el Jefe de los Servicios Generales de la Gerencia Municipal de Urbanismo el 11 de septiembre de 1989, en lugar de su inscripción en el Registro, sea el de plicas o el General de la Corporación.²¹

5.3.2. Adjudicación y formalización

a) El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 21 de septiembre de 1989, adjudica las obras por un total de 593.892.887 ptas., a una Unión Temporal de Empresas (UTE), sin aplicación de los criterios selectivos, y el informe sobre las proposiciones presentadas al concurso se emite por el Arquitecto contratado autor del proyecto y no por Técnico municipal.²²

b) Al documento administrativo de formalización del contrato, de 30 de octubre de 1989, no se unen el Pliego de condiciones ni los documentos del proyecto de obras que revistan carácter contractual, firmados por el representante de la UTE adjudicataria, con lo que se incumplen los artículos 122 y 123 del RGCE.

5.3.3. Ejecución del contrato

La ejecución de las obras se ha llevado a cabo con incumplimiento del proyecto inicial y de sus cláusulas contractuales, contraviniendo los artículos 44 de la LCE y 130 del RGCE, según se detalla en los siguientes subapartados.

5.3.3.1. Tiempo o duración del contrato

a) En la comprobación del replanteo (14 de noviembre de 1989) se incumple lo establecido en el artículo 127 del RGCE al incurrir en las siguientes irregularidades:²³

— No asiste el Jefe del Servicio municipal encargado de la obra, requisito exigido, asimismo, por la cláusula 25 del pliego de condiciones económico-administrativas.

²¹ En ningún caso puede considerarse que el Libro de Plicas al que se alude en la alegación 5.3.1.d) pueda tener tal naturaleza, al no cumplir los requisitos del artículo 31 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953.

²² Respecto a la alegación 5.3.2.a), calificando al Arquitecto contratado como la persona más idónea para tal fin, hay que indicar que dicho Arquitecto solamente ejerce facultades de redacción del proyecto y dirección de las obras, no pudiendo, en ningún caso, asumir funciones administrativas reservadas exclusivamente a técnicos municipales.

²³ Estas irregularidades no se rebaten en la alegación 5.3.3.1.a) por las siguientes causas:

— El pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de trabajos específicos y concretos no habituales que se indica en la alegación, además de no figurar incorporado al expediente de contratación, distingue claramente entre el director contratado de la obra y el director técnico municipal, distinción que asimismo se realiza en el pliego de condiciones económico-administrativas de la ejecución del contrato de obra, que fija en su cláusula 25 la asistencia del Jefe del Servicio municipal en la comprobación del replanteo.

— Las causas señaladas en el acta de comprobación del replanteo debieron suspender el inicio de la obra hasta que se solventaran los reparos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127.E) del RGCE, y en todo caso ser subsanados por el órgano de contratación, que es el Pleno y no la Comisión de Gobierno.

— En el acta correspondiente se incluyen una serie de objeciones que no se resuelven por el Pleno municipal, tales como incidencias en los edificios colindantes, en la Catedral de la Seo y en las conducciones telefónicas. Estos hechos, que no fueron solventados a pesar de ser conocidos por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de 30 de octubre de 1990, deberían haber producido la suspensión de la ejecución, pero el Arquitecto director consideró viable el proyecto y ordenó su ejecución, sin más reserva del contratista.

— No se acredita la programación de los trabajos, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 128 del RGCE.

b) El plazo de catorce meses inicialmente previsto para la ejecución de las obras (desde el 14 noviembre de 1989 al 15 de enero de 1991), es ampliado indebidamente, incumpléndose los artículos 137 a 141 del RGCE, por las siguientes causas:

— Las prórrogas, que amplían en más de ocho meses el plazo de ejecución inicial, se autorizan por la Comisión de Gobierno y Resolución de la Alcaldía y no por el Pleno, en su condición de órgano que aprobó el proyecto y adjudicó las obras. Estas prórrogas no se justifican con modificaciones del objeto del contrato y se aprueban fuera de los plazos vigentes inicial o prorrogado.

— Las razones alegadas para ampliar el plazo de ejecución de las obras (tipo de terreno, nivel freático, cimentaciones, consolidación de edificios colindantes o pozo del ascensor y emplazamiento de instalaciones) debían haberse tenido en cuenta al redactar el proyecto o en los correspondientes replanteos. Por otra parte, cuando el retraso de las obras está condicionado a factores coyunturales (conflictos laborales, exposiciones arqueológicas, etc.), en la petición de ampliación no se concreta el tiempo de duración de estas circunstancias, por lo que no concurren las condiciones previstas legalmente para su admisión.

— Las prórrogas no se motivan en previos informes técnicos (Servicio de Ejecución de Planeamiento), jurídicos (de la Secretaría General) y de control interno (de la Intervención), sea por su ambigüedad o por su inexistencia.

— No se cumple el plazo total del contrato, incluidas las prórrogas concedidas, ni tampoco se recepcionan las obras dentro del plazo establecido en el artículo 170 del RGCE.

5.3.3.2. Modificaciones del contrato

Las obras iniciales, contratadas por 593.892.887 ptas., no se han ejecutado con sujeción al proyecto aprobado y declarado viable, al incrementarse en 495.793.190 ptas., que equivalen al 83% del presupuesto inicial. Este incremento es consecuencia de las aprobaciones por el Pleno de la Corporación del proyecto adicional —212.987.847 ptas.— y de los proyectos reformados del inicial —121.726.736 ptas.— y del adicional —43.653.349 ptas.— y el de obras complementarias —117.425.258 ptas.—. Asimismo, el gasto inicial se ha incrementado por las liquidaciones de las obras que contienen un exceso de 98.864.467 ptas. y las revisiones de precios por importe de 28.044.626 ptas., que sumadas a las anteriores suponen un total de 622.702.283 ptas., y, por tanto, un aumento del 105% sobre el inicial.

Estas modificaciones se reseñan en el anexo 3 y se analizan seguidamente desde su justificación técnica, procedimental y financiera:

a) Las modificaciones del proyecto de obra no se motivan en otras razones de interés público, nuevas necesidades o causas técnicas diferentes de las previstas y que fundamentaron el proyecto inicial, sino en errores de previsión al redactar éste o en distintas circunstancias que debieron ponerse de manifiesto junto con las indicadas en la comprobación del replanteo de las obras, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 149 del RGCE.

b) En el expediente relativo al proyecto adicional no consta el informe técnico de supervisión del Servicio de Ejecución del Planeamiento y, en las demás modificaciones (reformado del inicial, reformado del adicional y obras complementarias), los informes técnicos que se emiten no incluyen la declaración expresa de que estos proyectos reúnen cuantos requisitos son exigidos por el RGCE, como señala el artículo 76 de éste.

c) La modificación del objeto del contrato contenida en el proyecto adicional presenta las anomalías siguientes:

— Las modificaciones se califican indebidamente como obras completas e independientes del proyecto inicial.

— No consta el previo y preceptivo dictamen del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma o, en su defecto, del Consejo de Estado, necesario por superar el 20% del precio del contrato origen, con infracción de los artículos 18 de la LCE, 51 del RGCE y 114 del TRRL, dictamen que tampoco es exigido en el Informe de la Intervención, de 21 de enero de 1991, previo a la autorización de dicho proyecto por el Pleno del Ayuntamiento de 31 de enero de 1991.

— La adjudicación directa al contratista de la obra inicial no se justifica en las razones alegadas por el Arquitecto director de las obras, infringiéndose, además, el procedimiento establecido en el artículo 120 del TRRL.

d) En las modificaciones contenidas en los reformados del inicial y adicional y en el proyecto de obras complementarias se han incumplido los artículos 146 a 155 del RGCE y las cláusulas 59 a 62 del PCAG, por lo que tuvo que acudir-se al reconocimiento extrajudicial de créditos, que se analiza en este Informe, para reconocer situaciones de hecho de obras que se habían realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento exigido en la legislación de contratos.

e) Todas las modificaciones producidas carecían de consignación presupuestaria, a excepción de las contenidas en el proyecto adicional, tanto en el momento de su ejecución como en el de su aprobación.

f) La revisión de precios no se ajusta a los artículos 12 de la LCE, 30 del RGCE, y al Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, y Decreto 1757/1974, de 31 de mayo, reguladores de esta materia para la Administración Local, al concurrir las siguientes circunstancias:

— Los pliegos de condiciones económico-administrativas y técnicas no incluyen expresamente las cláusulas de revisión correspondientes, razonadas por el autor del proyecto y motivadas por el órgano de contratación, con indicación

de la fórmula polinómica y los plazos parciales y general de ejecución, con anterioridad al anuncio de la apertura de la licitación, dado que no es admisible el pliego no autorizado ni referenciado que figura en el expediente contractual, ni tampoco la inclusión de la cláusula en el documento de formalización, contra lo dispuesto en el pliego.

— Los precios unitarios de los contratos, sin revisión prevista, no pueden alterarse después de la licitación y de la adjudicación, por respeto al principio del «precio cierto».

— La impropiciada revisión de precios resulta, además, incorrectamente realizada, al no acreditarse el cumplimiento de los plazos contractuales ni integrarse en certificaciones parciales o liquidación final —requisitos ambos exigidos por los artículos 6 y 7 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero— así como incluirse certificaciones de acopios por maquinaria recuperable, no susceptible de revisión con arreglo a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de diciembre de 1984, afectando, en consecuencia, al cómputo del 20% de obra ejecutada excluida de revisión, que exige el artículo 4 del Decreto-Ley citado anteriormente.

— La certificación número 24, de 23 de diciembre de 1991, por revisión de precios por importe de 22.701.107 ptas., no se tramitó, por extravío, hasta el 27 de abril de 1994 (trascurridos dos años y medio), continuando paralizada a la fecha de la conclusión de la fiscalización y sin constatar la previsión presupuestaria, según figura en el Informe de Intervención de 25 de mayo de 1994.

— La certificación número 27, de 30 de abril de 1994, de liquidación de revisión de precios por importe de 5.343.519 ptas., autorizada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de marzo de 1994 en el que se aprueba el reconocimiento extrajudicial de créditos y abonada el 25 de abril de 1995, no es consecuente con los propios conceptos de revisión de precios y liquidación, al no haberse aprobado ni abonado la certificación que le sirve de fundamento (la 24 señalada en el párrafo anterior).

5.3.3.3. Justificación del cumplimiento de las obligaciones recíprocas²⁴

En relación con las certificaciones de obra, el reconocimiento del gasto y su pago efectivo se deducen las anomalías siguientes:

a) Se han acopiado materiales de obra y maquinaria en noviembre y diciembre de 1989 y diciembre de 1990 por un total de 301.550.569 ptas., que representan el 51% del precio del contrato inicial. Del examen de dichas certificaciones se desprende que:

— No se acredita por el Director de la obra y por el Gerente Municipal de Urbanismo la necesidad y utilización inmediata de la maquinaria con arreglo al programa de trabajo, incumpliendo lo dispuesto en la cláusula 55 del PCAG.

²⁴ La ejecución del contrato se presenta resumida en los anexos 4, 5 y 6, relativos a las certificaciones de obra, al reconocimiento del gasto y pago efectivo, a las variaciones realizadas en cada capítulo del presupuesto de ejecución material del proyecto inicial aprobado y a las alteraciones efectuadas en las certificaciones expedidas.

— En las certificaciones expedidas entre febrero y junio de 1991, acreditativas de la ejecución del contrato inicial, se descuentan 62.227.212 ptas. que no corresponden a materiales acopiados utilizados en unidades de obra, vulnerándose lo dispuesto en la cláusula 54 del PCAG, descuento que convierte el acopio en anticipo monetario.

— La supervisión por el Técnico municipal designado por el Pleno es deficiente, limitándose a constatar datos y no comprobar su procedencia y adecuación ni advertir las anomalías señaladas anteriormente.

b) Las certificaciones de obra números 25 y 26 del proyecto inicial, 6 y 7 del adicional y 1 y 2 de las obras complementarias no determinan los períodos de realización de aquélla; además, al expedirse el 31 de marzo y el 30 de abril de 1994, no podían soportar el Acuerdo del Pleno de 8 de marzo del mismo año, que ya incluía sus importes en el reconocimiento extrajudicial de créditos por ser anterior a las mismas.

c) En las liquidaciones provisionales se han producido los siguientes incrementos: en la 26 del proyecto inicial, 72.698.502 ptas., y en la 7 del adicional, 26.165.965 ptas., correspondiendo el 86% y el 52%, respectivamente, de dichos incrementos a unidades de obra distintas de las previstas en los citados proyectos, lo cual desvirtúa la propia naturaleza de las liquidaciones, contenida en la cláusula 62 del PCAG.²⁵

d) En el abono de las treinta y seis certificaciones de obra expedidas se incumplen los artículos 47 de la LCE y 144 del RGCE, 36.2 y 45 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (TRLGP), por las siguientes causas:

— Los pagos efectivos de las certificaciones se han realizado, con carácter general, con retraso; sin embargo, los intereses de demora reclamados por la UTE adjudicataria, reconocidos por un importe de 955.182 ptas. por la Comisión de Gobierno y por el Pleno, y que se refieren a los retrasos en los pagos de las certificaciones números 21 del proyecto inicial y 1, 2 y 3 del adicional, son los únicos que figuran en el expediente y no han sido informados en relación a su motivación y responsabilidades. Igualmente, no aparecen anotados en el Registro General de Entrada de la Corporación los escritos de la UTE adjudicataria, de 24 de noviembre de 1993 y 28 de febrero de 1994, de renuncia a los restantes intereses de demora.

— Los importes de los intereses reconocidos y efectivamente pagados el 23 de junio de 1994, no resultan de la aplicación de los plazos de demora y de su reclamación ni de los tipos de interés legal del ejercicio económico correspondiente, incluidos en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que respecta a las alteraciones efectuadas en relación con los capítulos del presupuesto de ejecución material del proyecto inicial,²⁶ se han observado las siguientes irregularidades:

²⁵ La alegación 5.3.3.3.c) no guarda relación con la irregularidad señalada, puesto que lo que se indica en ésta es que los incrementos, en los porcentajes señalados, no corresponden a excesos de medición sino a unidades de obra distintas de las previstas en los proyectos.

²⁶ Las desviaciones por capítulos del presupuesto de ejecución material se reflejan en el anexo 5.

— Catorce de los veinte capítulos ejecutados superan el 20% del presupuesto previsto en el proyecto inicial y diez de estos capítulos exceden del 50%, alcanzando el 458% en el supuesto máximo.

— Los incrementos reseñados hacen incurrir la ejecución del contrato del proyecto inicial en la calificación de sustancial alteración y defectuosa e imprevista proyección, con arreglo a los artículos 157.2 y 161 del RGCE, sin que se hayan exigido las responsabilidades señaladas en los artículos 154 y 155 de dicho Reglamento.

Las irregularidades anteriormente indicadas derivan de la anómala ejecución de los proyectos por las siguientes razones:

a) En la ejecución del inicial se incrementan los capítulos II, III, XIII y XVII de su presupuesto en 67.258.490 ptas., infringiéndose el acuerdo del Pleno de 21 de septiembre de 1989, por el que se adjudican las obras conforme al proyecto aprobado por el Ayuntamiento el 20 de julio de 1989 y compensándose la desviación con cargo a otros capítulos que, en todo o en parte, quedan pendientes de realización.

b) Los capítulos ejecutados de los proyectos que modifican el inicial (reformado del inicial, adicional, reformado del adicional y obras complementarias), aprobados por el Pleno en sesiones celebradas el 31 de enero de 1991 y 8 de marzo de 1994, aunque constituyen análogos conceptos de obra, se incrementan notoriamente, de lo que se deduce un intento de subsanar la ejecución pendiente del inicial y su defectuosa proyección, destacándose en este último aspecto los incrementos totales de los capítulos II, III, XIII y XV, con un aumento del 351%, 248%, 433% y 458%, respectivamente.

En el análisis de las certificaciones acreditativas de la ejecución²⁷ se observa una constante y continua alteración de algunas unidades de obra, por las siguientes razones:

— Determinadas unidades que se certifican como ejecutadas en fechas anteriores, posteriormente se suprimen en todo o en parte. La alteración indicada se ha podido cuantificar al menos en 221.944.863 ptas.

— Las unidades de obra 3,10 y 4,12 se van acreditando indiferentemente en más y en menos a lo largo de sucesivas certificaciones, hasta llegar a su total desaparición en la liquidación.

— Las irregularidades indicadas no han sido puestas de manifiesto por el Servicio de Ejecución de Planeamiento, supervisor de las obras, ni han sido reparadas por la Intervención en las fases de reconocimiento y ordenación del pago.

5.3.4. Recepción de las obras

Se utilizan las instalaciones y las obras antes de la recepción provisional,²⁸ con el consiguiente riesgo para las mismas y los usuarios, en las fechas siguientes:

²⁷ El anexo 6 incluye las alteraciones en las certificaciones acreditativas de la obra ejecutada.

²⁸ El anexo 2 detalla los plazos del contrato inicial y de sus modificaciones.

— 20 de mayo al 30 de junio de 1991, con motivo de la Exposición Arqueológica sobre la Historia de la Ciudad —100 Imágenes Representativas.

— 15 de mayo de 1992, para la celebración del Salón del Anticuario Aragonés, efectuándose con este motivo la «entrega al uso público».

— 5 de febrero al 31 de julio de 1993, para la celebración de la Exposición «Huellas del pasado» en el Museo del Foro Romano.

En la recepción provisional de las obras se han incumplido los artículos 54 de la LCE y 170 del RGCE, al observarse las anomalías siguientes:

a) La recepción provisional se produce el 22 de abril de 1994, tres años después de la terminación del plazo de ejecución autorizado —contractual más prórrogas— (30 de septiembre de 1991).

b) Tras la recepción provisional se acredita la ejecución de una parte de la obra recepcionada (certificaciones números 26 del proyecto inicial, 7 del adicional y 2 del de obras complementarias, todas ellas de 30 de abril de 1994); además, las liquidaciones provisionales se aprueban por el Pleno el 8 de marzo de 1994, fecha anterior a la de recepción provisional (22 de abril de 1994).

c) La recepción provisional se realiza sin asistencia del funcionario técnico designado por el Pleno y sin que en la misma se dejara constancia de los defectos observados en la ejecución de las obras, que dieron origen a las reparaciones posteriores que se analizan en este Informe.

d) No consta liquidación de las obras complementarias.

La recepción definitiva no se ha realizado transcurrido el año de garantía señalado en el pliego de condiciones²⁹, contado a partir de la fecha de recepción provisional antes indicada, incumpléndose el artículo 173 del RGCE. Sin embargo, el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo ha acordado, el 23 de enero de 1991, la devolución parcial (10.000.000 de ptas.) de la fianza definitiva sin que conste informe de Intervención, con infracción de los artículos 120 de la LCE y 367 del RGCE.

5.4. REPARACIONES Y ACTUACIONES POSTERIORES

En el expediente del contrato se incluyen documentos expedidos por el Arquitecto director de la obra y por la empresa adjudicataria entre el 2 de noviembre de 1992 y el 5 de enero de 1994, indicando la necesidad de reparaciones, evaluadas por la adjudicataria en más de 40 millones de ptas. el 8 de octubre de 1993, fecha anterior a la recepción provisional. Asimismo, con posterioridad a la recepción provisional, según informes del Arquitecto director y de los Servicios municipales, expedidos entre septiembre de 1994 y junio de 1995, se acreditan reparaciones necesarias, de cuya ejecución no se hace cargo totalmente la UTE adjudicataria, asumiendo alguna de dichas reparaciones el Ayuntamiento.

Por otra parte, sin que consten ejecutadas las citadas reparaciones a efectos de la recepción y liquidación definitiva de las obras de la Plaza de la Seo y Foro Romano, a iniciativa del Servicio municipal del Área de Cultura y Educación, el Pleno Municipal de 24 de abril de 1995, sin previsión presupuestaria, aprueba y adjudica a empresas diferentes proyectos por importe total de 66.396.019 ptas., los cuales tienen como finalidad la «efectiva puesta en uso del espacio arqueológico de la Plaza de la Seo». La realización de estas últimas actuaciones y de las reparaciones asumidas por el Ayuntamiento podrían incidir en la responsabilidad de la UTE adjudicataria de las obras objeto de esta fiscalización.

6. RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de marzo de 1994 y las actuaciones llevadas a cabo para el reconocimiento de las obligaciones económicas, por importe de 398.021.608 ptas., por la ejecución y dirección de las obras en la Plaza de la Seo y Foro Romano, basadas en los proyectos reformados y liquidaciones del inicial y adicional, proyecto de obras complementarias y liquidación por revisión de precios, incurren en las siguientes anomalías técnicas y de procedimiento:

Técnicamente no son admisibles debido a que:

— El reconocimiento no se fundamenta en la necesidad, conveniencia y beneficio de las obras para los intereses municipales ni en una evaluación técnica y económica de las mismas que, formulada por el Director técnico, haya sido supervisada por el Servicio de Ejecución del Planeamiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

— Los proyectos aprobados por este acuerdo no justifican ni evalúan las obras previamente ejecutadas, constituyendo aquéllos, además, modificaciones irregulares del inicial, ya reseñadas en distintos apartados de este Informe, sin que conste que hayan sido supervisados por los técnicos municipales con el alcance previsto en el artículo 76 del RGCE.

— Las certificaciones de obra no son justificativas del reconocimiento, por ser de fecha posterior a éste y no constar evaluadas por los técnicos municipales.

— Las liquidaciones no justifican el acuerdo de reconocimiento de créditos en cuanto no pueden medir unas obras con anterioridad a la acreditación de su ejecución.

— El reconocimiento de obligaciones económicas no resulta justificado en el Informe del Arquitecto director de 31 de enero de 1994; además, los supuestos de hecho que recoge denotan imprevisión en la proyección y anómala dirección y ejecución de las obras.

El reconocimiento extrajudicial de créditos resulta procedimentalmente inadecuado por los siguientes motivos:

— Los informes jurídicos de la Secretaría General, de 13 de diciembre de 1993 y 22 de febrero de 1994, no señalan la necesidad de incorporar documentación esencial para conformar la voluntad del órgano decisor, como la motivación técnica anteriormente indicada y los dictámenes del

²⁹ El pliego de prescripciones técnicas invocado en alegaciones no ha sido aprobado ni figura en el expediente. Además, en el pliego-tipo de condiciones económico-administrativas se señala que el plazo de garantía será el que fije el pliego de condiciones técnicas anexo al proyecto, en cuya cláusula 7.7 se especifica un plazo de garantía de un año.

Servicio del Patrimonio Histórico y del órgano superior consultivo de la Comunidad Autónoma o, en su defecto, del Consejo de Estado, conforme a lo exigido en el artículo 114.3 del TRRL. Estas irregularidades podrían ocasionar que el acuerdo del Pleno para el reconocimiento de obligaciones estuviera incurso en el supuesto de nulidad contemplado en el artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA).

— En la convocatoria de la sesión del Pleno del Ayuntamiento de 26 de febrero de 1994 no se motiva el carácter urgente y extraordinario de la misma, incumpléndose lo dispuesto en el artículo 48 del TRRL, adoptándose en ella el acuerdo de reconocer la urgencia sin que tal punto figure en el orden del día, incurriendo en el supuesto contemplado en el artículo 51 del mismo texto legal.

— El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de marzo de 1994 se adopta con infracción jurídica, al conformar propuestas contradictorias —la del voto particular de los grupos políticos de la oposición y la del dictamen del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, ambas de 2 de marzo de 1994—, incumpléndose el artículo 105 del ROM en relación con el 97 y 98 del ROF. Asimismo, al estimar el recurso de reposición de la UTE adjudicataria interpuesto el 30 de diciembre de 1993, que no figura inscrito en el Registro General de la Corporación y, en consecuencia, aprobar los proyectos técnicos reformados y sus liquidaciones y proyecto de obras complementarias, así como la liquidación por revisión de precios, y reconocer obligaciones económicas a favor de la UTE y honorarios a favor de la dirección técnica superior y auxiliar por importe de 11.008.279 ptas., se incumple el principio de «verim contra factum proprium non valet», por cuanto estas cuestiones habían sido resueltas y desestimadas en el Pleno de 26 de febrero de 1994, agotándose la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52.2 de la LRBRL, 210 del ROF y 126.3 de la LPA.

— Este reconocimiento de obligaciones, al estar condicionado a la recepción provisional de las obras, no es susceptible de ejecución al realizarse ésta irregularmente y, por tanto, no cumplirse debidamente la condición, como se ha indicado en otro apartado de este Informe.

— No se da cumplimiento al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 30 de noviembre de 1993, al no exigirse el informe de los asesores jurídicos de la Corporación, ni al de 24 de febrero de 1994, al no interesarse los dictámenes de las Cátedras de Derecho Administrativo y Procesal de la Universidad de Zaragoza, ni remitirse el expediente al Tribunal de Cuentas.

7. CONCLUSIONES

1. En la ejecución de las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano, en el Ayuntamiento de Zaragoza se producen deficiencias de control interno y supervisión de obras y proyectos como consecuencia del paralelismo o alternancia competencial de los órganos informativos, falta de delimitación de funciones propias de los Servicios Generales, excesiva relevancia de las funciones de coordinación y supervisión del Gerente Municipal de Urbanismo en detrimento de sus Servicios Técnicos, e irregular cumplimiento de sus atribuciones por

los órganos decisorios y por los Servicios Jurídico y de Intervención.

2. La Corporación municipal ha incumplido el principio de legalidad en los aspectos siguientes:

2.1. En la ejecución de las excavaciones arqueológicas se ha incumplido la normativa urbanística, de Patrimonio Histórico y de contratación aplicable a las Corporaciones Locales, produciéndose:

a) Indeterminación o fraccionamiento del objeto, lo que ha conducido a la adjudicación irregular, con infracción de los principios de publicidad y concurrencia.

b) Dirección facultativa improcedente, por carecer de titulación adecuada.

c) Realización de las excavaciones sin mediciones y evaluaciones.

d) No se ha acreditado que la Diputación General de Aragón haya ejercitado las competencias atribuidas legalmente en relación con los restos arqueológicos hallados, ni que el Ayuntamiento haya instado el ejercicio de estas competencias.

2.2. En los trabajos de redacción y dirección de los proyectos se han incumplido las normas reguladoras de la asistencia técnica por personal ajeno a la Corporación, al contratarse y ejecutarse eludiendo manifiestamente el procedimiento legalmente establecido y sin que tales trabajos técnicos resulten debidamente cuantificados y supervisados por Director técnico municipal.

2.3. La adquisición de sótanos en los que se encontraban restos arqueológicos resulta injustificada en cuanto a su necesidad y utilidad pública y su valoración no se fundamenta en informes técnicos. Además, el Ayuntamiento ha eximido a los transmitentes del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, con el consiguiente perjuicio económico para el municipio.

2.4. En las obras de remodelación de la Plaza de la Seo y adecuación del Foro Romano se incumple la legalidad procedimental al aprobarse el proyecto sin recepción, sin que consten solventados los reparos formulados al mismo y sin publicidad, y al adjudicarse sin previo replanteo por técnico municipal competente y con una motivación insuficiente e irregular.

Por otra parte, al contener el proyecto inicial errores, defectos e imprevisiones, hacen imposible la ejecución de las obras con arreglo al mismo, lo que ha motivado modificaciones irregulares e incumplimiento de los plazos, una acreditación defectuosa de la obra ejecutada por expedición de certificaciones con graves anomalías y una recepción provisional extemporánea y formal y materialmente deficiente.

2.5. El reconocimiento extrajudicial de créditos, acordado el 8 de marzo de 1994, no se fundamenta materialmente en una evaluación cuantitativa y cualitativa de la obra que permita determinar la procedencia de la cantidad a satisfacer y, formalmente, adolece de defectos procedimentales esenciales que le hacen incurso en invalidez.

2.6. Se ha vulnerado la legislación aplicable en materia presupuestaria por:

a) Ejecutar las obras sin existencia de crédito o de las correspondientes certificaciones de existencia de aquél o sin

indicación de la partida a cargo de la cual se han de sufragar los gastos.

b) La incorrecta determinación de la plurianualidad del gasto y su aplicación presupuestaria en orden a su seguimiento adecuado.

c) La defectuosa fiscalización por la Intervención de las certificaciones y liquidaciones correspondientes a la ejecución de obras y abono de honorarios.

3. La gestión del Ayuntamiento de Zaragoza ha resultado ineficaz en relación con las obras objeto de fiscalización, al no culminar los objetivos pretendidos, tanto en su cuantía y tiempo, como en su utilidad, generándose el consecuente perjuicio para los intereses municipales, por las siguientes razones:

a) Respecto a la cuantía, puesto que el presupuesto inicialmente previsto (607.749.567 ptas.) se ha duplicado hasta alcanzar la cifra de 1.216.595.170 ptas., según se indica en los apartados 5.3.3.2 y en el anexo 3.

b) En cuanto al tiempo, al haberse incrementado el plazo de ejecución inicialmente previsto (14 meses) hasta un período superior a 36 meses, según se señala en los apartados 5.3.3.1 y 5.3.4 y en el anexo 2.

c) En cuanto a su utilidad, al acreditarse reparaciones y actuaciones posteriores a la recepción provisional de las obras «para la efectiva puesta en uso del espacio arqueológico de la Plaza de la Seo», según consta en el apartado 5.4 del Informe y se refleja en el anexo 2.

8. RECOMENDACIONES

1.ª La Corporación municipal debería revisar los actos, acuerdos y resoluciones relativos al objeto de esta fiscalización que pudieran estar incursos en supuestos de invalidez absoluta o relativa con arreglo a la normativa procedimental y contencioso-administrativa, previa evaluación técnica oportuna de las obras.

2.ª El Ayuntamiento debería exigir las responsabilidades que se derivan de las irregularidades puestas de manifiesto en este Informe en relación con sus autoridades y funcionarios, técnicos intervinientes y contratistas ejecutores, por medio de los procedimientos legalmente aplicables y especialmente en relación con los artículos 154 y 155 del Reglamento General de Contratación del Estado.

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

1. ORGANIGRAMA
2. EXAMEN DE LOS PLAZOS CONTRACTUALES
3. INCREMENTOS POR MODIFICACIONES SOBRE LA ADJUDICACIÓN INICIAL
4. EJECUCIÓN DEL CONTRATO: CERTIFICACIONES, RECONOCIMIENTO DEL GASTO Y SU PAGO
5. DESVIACIONES E INCREMENTOS POR CAPÍTULOS DEL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL
6. ALTERACIONES EN LAS CERTIFICACIONES ACREDITATIVAS DE LA OBRA EJECUTADA

**AYUNTAMIENTO
DE
ZARAGOZA**

ANEXO 1.

**FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA
PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO.
ORGANIGRAMA.**

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE ZARAGOZA

ÓRGANOS NECESARIOS

ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS

PLENO MUNICIPAL

COMISIÓN DE GOBIERNO

JUNTA DE PORTAVOCES

**CONSEJO DE LA GERENCIA
MUNICIPAL DE URBANISMO**

COMISIÓN INFORMATIVA DE URBANISMO

ALCALDE-PRESIDENTE

SECRETARÍA GENERAL

**CONCEJAL DELEGADO DEL ÁREA
DE HACIENDA Y ECONOMÍA**

**CONCEJAL DELEGADO DEL ÁREA
DE URBANISMO E INFRAESTRUCTURA**

INTERVENCIÓN GENERAL DE FONDOS

DIRECCIÓN DE ÁREA

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO

TESORERÍA-REPOSICIÓN

**- SERVICIOS GENERALES
- SERVICIO DE PLANEAMIENTO
- SERVICIO DE EJECUCIÓN DE PLANEAMIENTO**

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
 FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO
 CONTRATO: OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO Y SUS MODIFICACIONES

ANEXO 2

EXAMEN DE LOS PLAZOS CONTRACTUALES

PROYECTOS:		AÑOS																																											
		1989			1990					1991				1992				1993				1994				1995																			
		MESES																																											
		N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J
INICIAL	PLAZO DE EJECUCIÓN	14 meses														P	P	REF.													LIQ.														
	CERTIFICACIONES EMITIDAS	[REDACTED]																										[REDACTED]				[REDACTED]													
	ABONO DE CERTIFICACIONES															1 a 23												+IVA 23				[REDACTED]													
ADICIONAL	PLAZO DE EJECUCIÓN															3 meses			P	P	REF.													LIQ.											
	CERTIFICACIONES EMITIDAS															[REDACTED]															[REDACTED]				[REDACTED]										
	ABONO DE CERTIFICACIONES															1 a 5												+IVA 3				[REDACTED]													
OBRAS COMPLEMENTARIAS	PLAZO DE EJECUCIÓN																															3 meses													
	CERTIFICACIONES EMITIDAS																															[REDACTED]				[REDACTED]									
	ABONO DE CERTIFICACIONES																																			[REDACTED]									

Exposición 100 m² representativas
 120 mayo - 30 junio 1991

Salón del Ayuntamiento Zaragoza
 Entrega al uso público
 14.5.1992

Exposición 100 m² representativas
 1. febrero - 31 julio 1993

Acta de recepción provisional:
 22 abril 1994
 Plazo de garantía: 1 año

Adjudicación Equipamiento del
 "espacio arqueológico"
 Plano: 24 abril 1995

000966

P: prórroga
 REF.: proyecto reformado
 LIQ.: documento denominado liquidación

ANEXO 3

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO

CONTRATO: OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO Y SUS MODIFICACIONES

INCREMENTOS POR MODIFICACIONES SOBRE LA ADJUDICACIÓN INICIAL

(Presupuesto de licitación del proyecto inicial: 607.749.567 ptas.)

CONCEPTO	Denominación	Importe adjudicado	Totales más incremento de IVA	* Totales por conceptos	% incrementos s/ la adjudicación Inicial
a) CONTRATO ORIGINARIO	Proyecto Inicial	593.892.887	593.892.887	593.892.887	
b) MODIFICACIONES	Proyecto Adicional	212.987.847	212.987.847	495.793.190	83,48%
	P. Reformado Inicial	118.551.258	121.726.736		
	P. Reformado Adicional	42.514.566	43.653.349		
	Obras Complementarias	117.425.258	117.425.258		
c) LIQUIDACIONES	Liquidación Reformado Inicial	70.802.020	72.698.502	98.864.467	16,65%
	Liquidación Reformado Adicional	25.483.375	26.165.965		
d) REVISIÓN PRECIOS	Revisión de precios	22.701.107	22.701.107	28.044.626	4,72%
	Liquidación revisión precios	5.343.519	5.343.519		
TOTALES b+c+d :		615.808.948	622.702.283	622.702.283	104,85%
TOTALES a+b+c+d :		1.209.701.835	1.216.595.170	1.216.595.170	

* Los incrementos por modificaciones del tipo del IVA del 12% al 16% suponen:

P. Reformado del Inicial, 3.176.480 ptas.

P. Reformado del Adicional, 1.138.783 ptas.

Liquidación P. Reformado del Inicial, 1.896.482 ptas.

Liquidación P. Reformado del Adicional, 682.590 ptas.

PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN

	Presentación	Informes preceptivos				Aprobación por el Pleno
		Supervisión	Jurídico	Control Interno	Consejo Estado	
Proyecto Inicial	20-Jun-89	no consta	-	12-Jul-89	-	20-Jul-89
Proyecto Adicional	10-Ene-91	no consta	22-Ene-91	21-Ene-91	no consta	31-Ene-91
P. Reformado Inicial	27-Jun-91	22-Abr-92	13-Dic-93	25-Sep-92	no consta	8-Mar-94
P. Reformado Adicional	27-Sep-91	24-Abr-92	13-Dic-93	25-Sep-92	no consta	8-Mar-94
Obras Complementarias	Nov-93	17-Nov-93	13-Dic-93	20-Nov-93	no consta	8-Mar-94
Liquidación Reformado Inicial	Nov-93	17-Nov-93	13-Dic-93	20-Nov-93	no consta	8-Mar-94
Liquidación Reformado Adicional	Nov-93	17-Nov-93	13-Dic-93	20-Nov-93	no consta	8-Mar-94
Revisión de precios	Dic-91	-	no consta	25-May-94	-	no consta

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO

CONTRATO: OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO Y SUS MODIFICACIONES

ANEXO 4

EJECUCIÓN DEL CONTRATO: CERTIFICACIONES, RECONOCIMIENTO DEL GASTO Y SU PAGO

CONCEPTO	DENOMINACIÓN	CERTIFICACIONES EMITIDAS			OBLIGACIONES RECONOCIDAS **		PAGOS ***	
		Nº	Fechas de emisión	Importes *	Fechas	Importes	Fechas	Importes
CONTRATO ORIGINARIO	Proyecto Inicial	1 a 23	Nov 89 a Jun 91	593.892.285	Feb 90 a Nov 91	594.105.402	Mar 90 a Dic 93	594.105.402
MODIFICACIONES	Proyecto Adicional	1 a 5	Mar 91 a Oct 91	212.987.847	Jun 91 a Mar 92	213.046.195	Agost 91 a Dic 93	213.046.195
	Reformado Inicial	25	31-Mar-94	121.727.347	8-Mar-94	121.726.736	pendiente	
	Reformado Adicional	6	31-Mar-94	43.653.349	8-Mar-94	43.653.349	6-Jun-95	43.653.349
	Obras Complementarias	1 y 2	31 Mar a 30 Abr 94	117.425.258	8-Mar-94	117.425.258	25 Abr a 6 Jun 95	117.425.258
LIQUIDACIONES	Liquidación Reformado Inicial	26	30-Abr-94	72.698.502	8-Mar-94	72.698.502	25-Abr-95	72.698.502
	Liquidación Reformado Adicional	7	30-Abr-94	26.165.965	8-Mar-94	26.165.965	25-Abr-95	26.165.965
REVISIÓN DE PRECIOS	Revisión de precios	24	23-Dic-91	22.701.107	pendiente			
	Liquidación Revisión de precios	27	30-Abr-94	5.343.519	8-Mar-94	5.343.519	25-Abr-95	5.343.519
TOTALES:				1.216.595.179		1.194.164.926		1.072.438.190

* Certificaciones por acopios:

- _ n° 1, de 30 de noviembre 1989, por 48.449.732 ptas.
- _ n° 2, de 15 de diciembre de 1989, por 37.169.540 ptas.
- _ n° 14, de 1 de diciembre de 1990, por 129.940.837 ptas.
- _ n° 15, de 1 de diciembre de 1990, por 85.990.460 ptas.

** Diferencias entre el importe de las certificaciones y las obligaciones reconocidas:

- _ Proyecto Inicial: 213.117 ptas. por repercusión del incremento del IVA del 12 al 13%, en certificación n° 23
- _ Proyecto Adicional: 58.348 ptas. por repercusión del incremento del IVA del 12 al 13%, en certificación n° 3
- _ Proyecto Reformado del Inicial: -611 ptas. por error en el reconocimiento de la obligación en el Pleno de 8 de marzo de 1994

*** datos a 18 de agosto de 1995

DESVIACIONES E INCREMENTOS POR CAPÍTULOS DEL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL

PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL			OBRAS EJECUTADAS						TOTAL EJECUCIÓN	
N°	CAPÍTULOS DENOMINACIÓN (Integra la de todos los proyectos)	PRESUPUESTO INICIAL IMPORTE	* P. INICIAL		** P. ADICIONAL		*** OTROS		sobre PRESUPUESTO INICIAL	
			IMPORTE	DESVIACIÓN %	IMPORTE	INCREMENTO %	IMPORTE	INCREMENTO %	IMPORTE	INCREMENTO %
I	ACONDICIONAMIENTO / SONDEOS Y CONTROLES	14.282.400	14.282.400	-	2.098.469	15%	5.436.359	38%	21.817.228	53%
II	MOVIMIENTOS TIERRAS	11.483.883	30.579.754	166%	6.266.218	55%	14.985.935	130%	51.831.907	351%
III	CEMENTACIONES Y CONSOLIDACIONES / GUNITADOS	58.850.194	103.965.977	77%	60.699.791	103%	40.088.181	68%	204.753.949	248%
IV	ESTRUCTURA HORMIGÓN	109.679.799	95.103.471	-13%	12.070.070	11%	37.000.107	34%	144.173.648	31%
V	ESTRUCTURA METÁLICA	20.428.790	19.308.205	-5%			13.059.880	64%	32.368.085	58%
VI	PAVIMENTOS Y REVESTIMIENTOS	106.416.086	102.705.317	-3%	14.777.791	14%	42.655.932	40%	160.139.040	50%
VII	ALBAÑILERÍA	3.808.569	2.931.909	-23%			2.167.931	57%	5.099.840	34%
VIII	AIRE ACONDICIONADO Y CALEFACCIÓN / EDIFICIO DE INSTALACIONES	24.830.618	20.609.482	-17%			23.520.015	95%	44.129.497	78%
IX	ELECTRICIDAD / ELECTRICIDAD CONTIN.	20.643.243	15.860.311	-23%			13.979.953	68%	29.840.264	45%
X	PREVENCIÓN INCENDIOS	2.403.249	2.194.587	-9%			214.240	9%	2.408.827	-
XI	SANEAMIENTO	4.107.283	2.148.102	-48%			4.481.390	109%	6.629.492	61%
XII	FONTANERÍA	1.696.800	1.616.300	-5%			3.277.180	193%	4.893.480	188%
XIII	CARPINTERÍA	3.756.600	6.599.060	76%			13.411.732	357%	20.010.792	433%
XIV	PINTURA	5.391.644	4.649.940	-14%			-373.564	-7%	4.276.376	-21%
XV	ASCENSORES / MODIFICACIÓN DEL ASCENSOR / PROTECCIÓN CATÓDICA	20.613.500	0	-100%	59.897.120	291%	55.164.532	268%	115.061.652	458%
XVI	VIDRIERÍA	4.977.502	4.057.847	-18%			1.264.830	25%	5.322.677	7%
XVII	IMPERMEABILIZACIONES	7.619.881	7.824.257	3%			-93.032	-1%	7.731.225	1%
XVIII	VARIOS	27.958.340	15.278.364	-45%			9.860.935	35%	25.139.299	-10%
XIX	SEGURIDAD E HIGIENE	6.278.842	6.278.842	-	3.995.348	64%	2.104.798	34%	12.378.988	97%
XX	EXTREMUM	4.400	0	-100%			4.400	-	4.400	-

* Aprobación Proyecto Inicial: Pleno de 20 de julio de 1989

** Aprobación Proyecto Adicional: Pleno de 31 de enero de 1991

*** Aprobación Proyecto de Obras Complementarias: Pleno de 8 de marzo de 1994 (reconocimiento extrajudicial de créditos)

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO

CONTRATO: OBRAS DE REMODELACIÓN DE LA PLAZA DE LA SEO Y ADECUACIÓN DEL FORO ROMANO Y SUS MODIFICACIONES

ANEXO 6

ALTERACIONES EN LAS CERTIFICACIONES ACREDITATIVAS DE LA OBRA EJECUTADAUnidades de obra suprimida por importe superior al millón de pesetas

CAPÍTULO		UNIDAD DE OBRA *	EJECUCIÓN ACREDITADA EN CERTIFICACIONES				OBRA SUPRIMIDA
Nº	DENOMINACIÓN		ANTERIORES		POSTERIORES		
Nº	DENOMINACIÓN	Nº	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	IMPORTE
II	MOVIMIENTO DE TIERRAS	2,3	17-I	3.048.958	22-I	678.979	-2.369.979
		2,5	9-I	3.065.635	22-I	1.519.333	-1.546.302
		3,2	5-A	3.128.350	6-RA	1.914.313	-1.214.037
III	CIMENTACIONES y CONSOLIDACIONES	3,10	7-I	12.056.000	8-I	6.107.640	-5.948.360
		3,10	23-I	37.177.289	25-R	0	-37.177.289
		3,13	12-I	7.440.090	22-I	5.877.375	-1.562.715
		3,15	22-I	6.996.715	25-R	0	-6.996.715
IV	ESTRUCTURA HORMIGÓN	4,1	17-I	8.623.213	22-I	7.517.816	-1.105.397
		4,4	20-I	19.574.623	22-I	12.597.317	-6.977.306
		4,7	22-I	6.589.050	25-R	0	-6.589.050
		4,12	20-I	19.479.450	22-I	14.747.235	-4.732.215
		4,12	23-I	18.307.500	25-R	0	-18.307.500
		4,13	20-I	3.766.980	22-I	1.251.600	-2.515.380
		4,15	20-I	2.069.000	22-I	1.034.500	-1.034.500
		4,17	20-I	42.582.225	22-I	38.104.605	-4.477.620
		4,18	20-I	1.663.200	25-R	0	-1.663.200
		6,8	3-A	1.358.364	6-RA	298.840	-1.059.524
6,14	3-A	1.748.482	6-RA	0	-1.748.482		
V	ESTRUCTURA METÁLICA	5,4	20-I	9.747.700	25-R	0	-9.747.700
VI	PAVIMENTOS y REVESTIMIENTOS	6,5	21-I	7.728.966	25-R	0	-7.728.966
		6,11	22-I	52.791.188	25-R	0	-52.791.188
		6,12	19-I	5.936.116	20-I	4.922.640	-1.013.476
		6,16	21-I	3.045.000	22-I	1.189.218	-1.855.782
		6,21	21-I	9.632.700	25-R	0	-9.632.700
		7,1	2-A	14.777.791	6-RA	0	-14.777.791
XIII	CARPINTERÍA	13,6	21-I	1.185.268	22-I	0	-1.185.268
XV	ASCENSORES	15,2	17-I	5.074.200	20-I	0	-5.074.200
XVIII	VARIOS	18,4	20-I	26.005.989	22-I	14.893.768	-11.112.221
TOTALES:				334.600.042		112.655.179	-221.944.863

I: Proyecto Inicial

A: Proyecto Adicional

RI: Reformado del Inicial

RA: Reformado del Adicional

* El número identificativo de las unidades de obra es el que consta en los presupuestos de los proyectos Inicial y Adicional originarios