

MAS COMENTARIOS SOBRE LA CONTRATACION DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

Por SALVADOR CANALS Y ALVAREZ

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Se trata, en parte, de una continuación del artículo publicado por el autor en el mes de abril último y se refiere concretamente al comentario sobre los resultados de los concursos últimamente celebrados por la Dirección General de Obras Hidráulicas.

Se nos dice, por parte de las empresas, que no es correcto aplicar el sistema de subasta a la contratación de servicios técnicos, y hasta se compara el caso con lo que sería la hipotética contratación de una operación quirúrgica mediante subasta entre cirujanos. Es seguro que éstos no acudirían a la licitación pública y probablemente se sentirían ofendidos; pero resulta que en nuestro caso, aunque se ofendan, acuden a la baja desesperadamente, pues no es otro el calificativo que merecen las bajas obtenidas en los últimos concursos públicos para la contratación de servicios técnicos auxiliares para la redacción de estudios y proyectos, concursos que se han resuelto todos mediante adjudicación al mejor postor, o sea, como si de subasta se tratase, lo cual es correcto por parte de la Administración, ya que todos los postores estaban previamente calificados y ofrecen las máximas garantías de solvencia técnica y económica.

La doble licitación.

En nuestro anterior artículo sobre este tema, publicado en el número de abril último de esta Revista, hablábamos de que un apreciable lote de adjudicaciones de estudios fueron anulados o, mejor dicho, no llegaron a producirse, por haberse rebasado el plazo de primero de octubre de 1968 que se había fijado por la superioridad para aplicar el sistema de contratación directa.

Decíamos allí que el 4 de abril de 1968, a propuesta del Ministro de Hacienda, se aprueba el Decreto que regula la contratación de estudios y servicios técnicos con sociedades y empresas consultoras por los departamentos ministeriales. Dicho Decreto llevaba una disposi-

ción final que permitía seguir aplicando en determinados casos el sistema de contratación directa, pero siempre con la fecha tope de primero de octubre de dicho año.

En la página 267 de la citada Revista de abril del año en curso, hacia el final de la segunda columna, decimos lo que sigue: "...pues aunque el 4 de junio de 1968, dos meses después de la promulgación del Decreto de que nos ocupamos, aparece una Orden del Ministerio de Obras Públicas por la que aprueba el pliego de cláusulas generales para la ejecución de estudios y servicios técnicos por la Dirección General de Carreteras, que permitía aplicar la disposición final, que acabamos de reproducir, dentro del plazo estipulado en la misma, esta Orden ministerial no se hizo extensiva a las restantes Direcciones generales sino mucho después...". Pues bien, debemos aclarar, a petición de la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio, que no fue *mucho después*, sino veintitantos días después; pero el caso es que con los meses de verano y la consabida tramitación de ofertas que diversas empresas hicieron en el mes de julio de 1968 para una serie de estudios de viabilidad o previabilidad de riegos, no culminaron en propuestas de adjudicación hasta entrado el mes de octubre, por cuyo motivo fueron rechazadas y devueltas para que fueran sometidas a concurso público, como se ordena en el Decreto de 4 de abril de 1968.

He aquí la *doble licitación* que queremos comentar después de haber transcurrido ya más de dos meses de haberse celebrado. En efecto, en el mes de mayo de 1969 se anuncian en el *Boletín Oficial del Estado*, entre otros estudios de diversa importancia, aquellos ocho

ó diez estudios de viabilidad que fueron objeto de otra licitación, no muy restringida por cierto, y cuyas propuestas de adjudicación al mejor postor en cada caso fueron rechazadas como hemos dicho. No podemos conocer las bajas que se producirían en esta primera licitación, ya que en esas peticiones de oferta no se conoce el presupuesto que han fijado la Administración; pero podemos suponer que no serían despreciables, ya que dichas ofertas se pidieron en época en que las empresas estaban faltas de trabajo, y es más que probable que afinaran para poder ocupar a su personal en el final de aquel mal año y en los comienzos del presente. Pues bien, estas ofertas de los mejores postores que suponemos *afinadas* aparecieron en el *Boletín Oficial del Estado* como Presupuesto de Contrata de la segunda licitación. Se dijo que, como ya esas cifras habían figurado en propuestas de adjudicación, no parecía discreto anunciar concursos con cifras superiores, pero el hecho es que se pusieron al descubierto las cifras de los mejores postores para que se bajara más sobre ellas.

Creemos ser benévolo si decimos que no consideramos elegante esa posición, pero visto lo sucedido después, tenemos que considerarla práctica desde el punto de vista de la Administración, suponiendo que lo práctico sea hacer los trabajos por el menor coste posible.

Cabría pensar que las empresas, molestas por ver figurar como presupuesto de contrata del trabajo la misma cifra que propusieron en la licitación anterior, no acudirían a la segunda,

y así ocurrió en algunos casos, pero no faltaron empresas de gran solvencia que llegaron a rebajar hasta el 60 por 100 de aquellas cifras, porque en sus planes de trabajo debía figurar alguno del Ministerio de Obras Públicas, y era esa la única manera de conseguirlo. Hubo un caso en que la misma empresa que consiguió ser el mejor postor en la primera licitación rebajó su propia propuesta anterior a la mitad a la hora de presentarse al concurso público, pero aún hubo otra que bajó un poco más y se llevó el trabajo.

Esta doble licitación fue un verdadero canto, orquestado por las empresas de estudios y proyectos, a las excelencias del Concurso Público como medio para conseguir importantes economías para el Estado, dando plenamente la razón a quienes lo ordenaron, rechazando las primeras propuestas por presentarse fuera de plazo. En números redondos, aquellos trabajos se han contratado por la mitad de lo que resultaba de la primera licitación en concurso restringido.

En todos estos concursos sobre trabajos de viabilidad o previabilidad de riegos, sometidos a lo que llamamos *segunda licitación*, con presupuesto base igual a la propuesta más económica de la primera, se presentaron de 15 a 18 proposiciones en cada una, y al lado de esas bajas del 50 y 60 por 100 que hemos reseñado hay también alzas muy apreciables, observándose una dispersión muy curiosa que queremos ofrecer a la meditación del lector en el siguiente cuadro resumen:

Designación del estudio	Presupuesto — Miles de ptas.	Proposiciones		
		Mínima — Miles de ptas.	Máxima — Miles de ptas.	% Aproximado de baja
Viabilidad de riego. — Huetor-Tajar	1 833	815	2 393	60
" " Najerilla	2 240	980	3 200	60
" " Liébana	2 730	1 360	4 748	50
" " Tajuña	1 634	815	3 323	50
" " Henares	3 515	1 700	6 464	50
" " Riegos Meridionales	2 000	970	1 960	52
" " Cubillas	2 960	1 300	2 939	55
" " Adaja - Eresma	2 300	1 025	2 150	60
" " Castrejón	6 500	2 850	14 425	55
" " Rocío	3 000	1 747	2 975	40
" " Jarama	1 952	975	3 621	50
TOTAL	30 664	14 617	47 998	

Vemos, pues, que este lote de doce estudios, cuyos presupuestos no son ciertamente de gran importancia, han proporcionado con esta doble licitación una economía que sobrepasa los dieciséis millones de pesetas. El éxito de la operación, desde el punto de vista estrictamente económico, no puede ser más halagüeño. Tres de ellos se adjudicaron con baja del 60 por 100; dos, con el 55; uno, con el 52; cinco, con el 50, y uno, con el 40 por 100. Estas grandes bajas no corresponden a una sola empresa o a dos, ya que de estas adjudicaciones ninguna empresa ha obtenido más de dos. Son unas seis empresas las que han ido a las grandes bajas con el decidido propósito de conseguir el trabajo, quizá porque les era muy conocido porque esperaban obtener de él otras ventajas indirectas, o por otras diversas razones sin duda muy respetables, pero digamos que desde el punto de vista empresarial no es en modo alguno satisfactorio el resultado de esta doble licitación.

Esto por lo que se refiere a las bajas, pero las alzas, o lo que llamamos en el cuadro proposiciones máximas, también han sido considerables, y aunque no especifiquemos los nombres de las empresas, que por otra parte no es secreto porque se trata de concursos públicos, diremos que si varias de las empresas que han ido a la baja son importantes, también lo son las que han ido al alza, y en algún caso la misma empresa que ha ido a la baja fuerte en algunos estudios ha ido al alza en otros, como en la bolsa.

Nuestra modesta opinión es que no consideramos edificante la contemplación del cuadro, en el que se ofrece por una empresa la ejecución de un estudio por menos de la mitad del presupuesto, mientras otra empresa, igualmente solvente, pide más del doble de dicho presupuesto para realizarlo. Algo hay que no está claro en esta gran diversidad de criterios o en los modos tan diferentes de interpretar las cláusulas y condiciones que hay que cumplir para la ejecución del trabajo.

¿Estarán completamente definidas las condiciones? ¿O habrá resquicios que permitan la diversidad de interpretaciones? En estos estudios de viabilidad o previabilidad, que son los que nos ocupan ahora, caben más estos resquicios por ser mínima la cantidad de trabajo material que hay en ellos —topografía, delineación, cubicaciones, etc.—, predominando

la visión del especialista y el conocimiento de la zona, trabajos éstos más difíciles de valorar en pesetas contantes y sonantes. Quizá esto permita esa enorme diversidad de criterios. Aunque esa menor proporción del trabajo material que acabamos de reseñar puede verse muy cambiada, si están incluidos ensayos de suelos en los estudios edafológicos.

Al comentar el hecho de que con estas bajas iban a realizarse los estudios por la mitad, prácticamente de los precios que resultaron de la primera licitación, oímos decir que evidentemente no se podría dar lo mismo que entonces se había ofrecido. ¿Se conformará con ello la Administración? He aquí un punto interesante porque esas grandes bajas podrán ser una evidente economía para el Estado y podrán dar la razón a nuestros organismos fiscales que preconizan la licitación pública a ultranza, pero no satisfacen en modo alguno a los organismos directivos de la Administración, que tienen la responsabilidad de la buena ejecución de los trabajos. Esperemos que éstos que nos ocupan ahora tengan buen fin; como se dice en ciertas operaciones bancarias, lo que no dudamos, dada la solvencia de las empresas adjudicatarias, a las que deseamos que sean mínimos los disgustos y los quebrantos económicos que puedan producirse.

Nosotros, con ingenuidad impropia de nuestros muchos años, habíamos imaginado y deseado muy distinto desarrollo de esta *doble licitación*. Habíamos imaginado y deseado que los concursos públicos se hubieran anunciado poco después de la anulación de aquellas propuestas de adjudicación, y no cuando faltaba poco para cumplirse el año de aquella fecha; habíamos imaginado y deseado que los presupuestos de contrata fueran los que se propuso la Administración cuando inició el expediente de contratación directa, y no los que resultasen más bajos en aquella primera licitación restringida, y habíamos imaginado y deseado que al concurso público se hubieran presentado los mismos licitadores con las mismas proposiciones, ligeramente retocadas si acaso.

Entonces hubiéramos podido decir aquí que con concursos restringidos o con concursos públicos se llegaba a los mismos precios, y hubiéramos podido clamar porque las empresas consultoras o colaboradoras fueran consideradas como tales y no fuesen sometidas a las mismas normas de contratación que las

empresas constructoras, cuyas mentalidades son y deben ser distintas, y hubiéramos vuelto a insistir en lo que dijimos en nuestro artículo anterior, al que nos hemos referido, invitando a los compañeros más capacitados que nosotros a que continuaran insistiendo sobre el tema, pero por el momento hemos dado la razón a los fervientes partidarios de la subasta.

Bien es verdad que en esta clase de trabajos no debería mirarse tan sólo la economía, y esperemos que cuando las empresas se saturen de trabajo suficiente para el sostenimiento de su personal, se apodere de ellas la mentalidad del cirujano, del intelectual o del artista, que no admitirían que la contratación de sus actividades se hiciese mediante licitación pública.

Con esta mentalidad no sería difícil llegar a soluciones satisfactorias.

Anécdota.

Hace cerca de cincuenta años, cuando se estaba terminando la construcción de una gran factoría naval mediterránea, en cuyo recinto figuraba una capilla, se acordó que presidiese el altar de ella un Cristo de bronce. Se en-

tablaron negociaciones con un artista que, al presentar bocetos al Ingeniero Director, le fue preguntado el precio, que dio el artista en forma aproximada. Nada más oírlo nuestro Ingeniero, hombre de gran eficacia y energía, fallecido hace ya bastantes años, tiró de regla de cálculo y exclamó vivamente: "Pero vamos a ver, ¿cuánto puede pesar un Cristo?" Antes de que terminara su rápida cubicación, el artista se retiró sin contestar mascullando interjecciones en lengua vernácula. Después tuvimos que ir a visitarle y a rogarle que hiciera el trabajo.

* * *

Un destacado e insigne compañero, que puede considerarse máxima autoridad en el tema de que tratamos, nos anunció hace pocos días que pensaba dedicarle un artículo. Desde aquí le rogamos que no se demore y hacemos votos porque a ese artículo sigan otros que animen a las empresas de estudios y proyectos a cambiar de mentalidad para que puedan ser consideradas como verdaderas colaboradoras de la Administración.