

# EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA REDUCCIÓN DE COSTES DE OBRA

Francisco Javier de Águeda Martín.  
Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.  
*Director General de Carreteras de la Comunidad de Madrid.*

## RESUMEN

*El control del coste en la ejecución de las obras públicas es un asunto esencial para reducir el déficit de las Administraciones Públicas. La industria de la construcción en España ha adolecido de pautas de comportamiento que tradicionalmente han elevado artificialmente estos costes. Estas pautas, en ocasiones han llegado a provocar graves crisis financieras en las propias sociedades contratistas. El recurso a los proyectos modificados, complementarios, precios contradictorios, etc, debe ser restringido drásticamente. Las Administraciones tienen un papel fundamental que jugar en este proceso.*

## ABSTRACT

*The control of costs in public works is an essential factor in reducing government deficit. The methods of the building industry in Spain, of applying artificial rises in costs, have often placed the industry in serious financial difficulty. Recourse to modifications of projects, complementary operations, contradictory prices, etc. must be curbed drastically, and the Administrations have a fundamental role to play in this process.*

**E**n los tiempos de restricción presupuestaria en los que la sociedad española en su conjunto, y la industria de la construcción en particular, están inmersas en estos momentos, el objetivo de reducir el coste de las obras en general, y de las obras públicas en particular aparece rápidamente como esencial.

Todos sabemos que tradicionalmente la realización de la obra pública en España tiene como uno de sus pilares fundamentales la relación de confianza entre el contratista y la administración contratante. Sin esta confianza, en gran parte modelada a través de múltiples relaciones personales y de previas realizaciones ejecutadas a la satisfac-

ción de ambas partes, la gran mayoría de las actuaciones que se han hecho en nuestro país no hubieran sido posibles.

Sin embargo esta misma confianza ha generado tradicionalmente una mecánica de producción de costes de obra que ha acabado por convertirse en habitual. Me refiero al conocido círculo de la baja de adjudicación demasiado importante, que luego se compensa con la negociación de los modificados del proyecto, proyectos complementarios, precios contradictorios, liquidaciones, etc.

Esta práctica ha tenido varias consecuencias de cierta trascendencia a lo largo del tiempo. Una de ellas ha sido la permanencia en manos español-

artículos, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de febrero de 1998.

Recibido en ROP:  
octubre de 1997

las de la mayoría del capital de las empresas constructoras del país; en efecto las empresas extranjeras que han querido a lo largo de estos años penetrar a gran escala en el mercado nacional se han visto dificultadas en primer lugar por la falta de tejido de relaciones personales al las que arriba se ha hecho referencia, pero sobre todo por la desconfianza que genera la falta de control de un proceso de obtención de beneficios que no han dominado, seguramente en buena parte por la falta de esa mentalidad especial que se necesita cuando se negocia con la administración durante el desarrollo de una obra pública en España.

Otra consecuencia, sin embargo, ha sido la falta de control de los costes de las unidades de obra por parte de muchos contratistas, que tradicionalmente han basado la rentabilidad de una obra en la obtención del correspondiente modificado, complementario, etc.

Esta falta de control ha producido, por una parte, el efecto pernicioso de que alguien está produciendo algo y cobrando por ello una cantidad que no sabe si es mayor o menor de lo que le está costando, con el consiguiente peligro de acumulación de pérdidas que aparecen al final de la obra y que no se pueden absorber de una forma coherente. Pero otro efecto que puede ser más pernicioso aún, y que es consecuencia del anterior, es que el contratista, presionado por sus accionistas para obtener contablemente un beneficio al final del ejercicio correspondiente, introduce en el activo de su balance, y normalmente en la cuenta de "obras en curso" ú "obras realizadas pendientes de certificar", todos aquellos contratos que no están terminados aún pero que ya prevé que van a producir pérdidas, incluyendo además en las citadas partidas los posibles modificados, complementarios, etc, que tiene apalabrados, aunque no contratados en firme.

La consecuencia de todo ello es que en muchos casos la situación financiera real de la empresa no es bien conocida, y aflora bruscamente, en general a partir de problemas de tesorería. Lo anterior es muy inhabitual en los procesos de degradación financiera en compañías que no sean empresas de servicios, como son las de la industria de la construcción; en efecto, en empresas de tipo industrial el inicio de la degradación económica de una sociedad suele comenzar por los problemas de tipo comercial (falta de adaptación a cambios tecnológicos, lo que produce precios superiores a los de la competencia, cambios en los gustos de los consumidores, etc...) que se transforman más adelante en problemas financieros. En las empresas de construcción el fenómeno es diferente, dándose a veces la paradoja de que suspenden pagos compa-

**Durante la adjudicación,  
se debe huir de contratar  
con ofertantes que hayan propuesto  
bajas excesivas. Para ello lo  
primero, lógicamente, es que  
la propia administración tenga  
un esquema de precios de unidades  
de obra que se acerquen  
lo más posible a la realidad**

ñas con un número importante de obras en cartera. El origen hay que buscarle con frecuencia en el volumen de las obras realizadas pendientes de certificar. Una tendencia creciente, con los años, del ratio de esta partida con el activo total del balance, es índice seguro de problemas en un futuro cercano.

Es evidente que la administración tiene un papel fundamental en la atenuación de todos

estos efectos, una vez que la madurez de la industria constructora en nuestro país está sobradamente comprobada por los múltiples e importantes contratos que se están consiguiendo en el extranjero, incluso en países desarrollados donde la competencia internacional es muy dura. Este papel de la administración debe ser fundamentalmente directivo sobre el proceso de adjudicación, pero también sobre la evolución del contrato.

Durante la adjudicación, se debe huir de contratar con ofertantes que hayan propuesto bajas excesivas. Para ello lo primero, lógicamente, es que la propia administración tenga un esquema de precios de unidades de obra que se acerquen lo más posible a la realidad, ya que no es igual una baja sobre el precio de base correcto que sobre un precio superior al coste razonable. Pero a partir de ello, el procedimiento de adjudicación debe tener en cuenta que, salvo en casos excepcionales, una obra con una baja del 40 % por ejemplo no se va a poder realizar sin pérdidas para el contratista, a no ser que se produzca el inevitable proceso ya repetido arriba de los modificados, los precios contradictorios, etc.

El razonamiento que achaca al mercado la aparición de esas bajas excesivas, aunque pueda parecer válido en un principio, en realidad lo que intenta conseguir es proteger a la propia administración de la responsabilidad que tiene sobre las mismas: todos sabemos que una subasta produce una baja mas importante que un concurso, por ejemplo, y desde luego es la administración la que decide sobre uno ú otro procedimiento de licitación.

Esto no quiere decir que la subasta debe ser totalmente proscrita, puesto que hay obras de carreteras, por ejemplo un refuerzo, en el que la simplicidad de la obra es conocida por todos, con lo que si algún licitante quiere ofertar de forma arriesgada debe dejársele hacerlo. Lo que no parece razonable es adjudicar bajo la forma de subasta un proyecto de gran complejidad, que tenga múltiples estructuras, con geologías difíciles, etc., que produzca incertidumbres técnicas que aconsejen que la adjudicación del contrato debe tener en cuenta los medios materiales y humanos del adjudicatario, su capacidad técnica general, la calidad del estudio técnico que ha rea-

lizado para hacer su oferta, etc., y por lo tanto adjudicarse bajo la modalidad del concurso, abierto o restringido según los casos.

Así pues un primer factor en el que puede intervenir decisivamente la administración en la reducción de los costes es la elección del sistema de contratación, y dentro de la elección de dicho sistema, en la elección de los criterios de adjudicación; el precio debe ser un factor, e incluso un factor muy importante, pero en muchas obras no debe ser el factor determinante. El gestor público debe sopesar cuidadosamente por una parte la dificultad técnica y por otra el grado de definición del proyecto según el que se va a realizar la misma.

Entramos aquí en un nuevo elemento para la acción de la administración: el proyecto.

Una fuente de proyectos modificados y complementarios es sin duda la calidad del proyecto original. En numerosas ocasiones la falta de topografías actualizadas ó la falta de conocimiento del terreno sobre el que se va a asentar la obra, son causas de indefinición o de errores que significan sobrecostos durante la ejecución. No hay que olvidar también la calidad del anejo de expropiaciones, origen de muchos retrasos, y por tanto de muchos sobrecostos por fundadas reclamaciones del contratista. Lo mismo se podría decir del anejo de reposición de servicios: una canalización mal identificada o mal localizada es también origen de retrasos, y por tanto de sobrecostos.

La administración debe por tanto proporcionar presupuesto suficiente para que el consultor pueda realizar correctamente el proyecto, y sobre todo eliminar incertidumbres que pueda tener al hacer su oferta. La definición en los pliegos de condiciones de las asistencias técnicas de precios unitarios del metro lineal de sondeo, hectárea de levantamiento topográfico, etc. es pues esencial, ya que en caso de que el proyecto exija una mayor definición de la que inicialmente se había previsto, la existencia de estos precios unitarios permite a ambas partes contratantes la cuantificación del complemento necesario.

Así pues, en cuanto al proyecto se debe exigir mayor calidad, clarificar la prestación del consultor eliminando incertidumbres, e incluso, en casos extremos, la aplicación de los artículos 216, 218 y 219 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Hemos visto las posibles acciones de la administración durante el proceso de licitación para conseguir la reducción de costes finales de obra. Por lo que respecta a la presencia de la Administración durante la evolución del contrato, dado que la relación interpersonal es fundamental durante la ejecución de

**La administración  
debe por tanto proporcionar  
presupuesto suficiente  
para que el consultor  
pueda realizar correctamente  
el proyecto, y sobre todo  
eliminar incertidumbres que  
pueda tener al  
hacer su oferta**

las obras públicas, el papel de las administraciones para la reducción de los costes debe ser también de tipo interpersonal.

Una actitud decidida, clara y terminante frente a la aprobación de los diferentes proyectos modificados, complementarios y liquidaciones por parte de los responsables públicos es esencial. Deber quedar claro, ya durante la fase de licitación, que la aprobación de un modificado será difícil y deberá estar técnicamente muy justificada; los modificados de obra que no son más que compensaciones encubiertas de una baja excesiva en el proceso de licitación deben quedar totalmente proscritos, y así debe comunicársele al contratista licitante, para que oferte con pleno conocimiento de causa.

Por otra parte, la administración debe cuidar que durante la redacción del proyecto de liquidación las mediciones finales estén perfectamente controladas, con un compromiso específico del responsable directo de las mismas. Cada firma debe corresponder a una sola responsabilidad, y cada agente público debe conocer perfectamente cuál es su participación personal dentro de la responsabilidad global de la liquidación, para que el control del volumen de la misma sea idóneo. Se debe huir de documentos en los que la concatenación jerárquica de las firmas sobre los mismos diluye la responsabilidad de cada uno de los firmantes en un magma jurídico, frente al que el contratista con alguna posible reclamación contra la propia Administración queda en cierto modo indefenso; otra indicación en este sentido podría ser que bajo cada firma, tanto del funcionario como del representante de la contrata, se especificase el objeto de la propia firma.

Esta delimitación explícita de la responsabilidad de cada uno de los múltiples firmantes de un proceso de liquidación, si recordamos que las certificaciones de obra no tienen la consideración más que de pagos a cuenta y que por tanto la liquidación es el documento clave del coste, redundaría sin duda en la disminución de los costes finales de las obras.

Así pues, la actitud decidida de la administración es la mayor impulsora de la reducción global de los costes de una obra pública. Esto requiere un cierto cambio de mentalidad por parte de todos; y los cambios generan normalmente oposición, inseguridad y lentitud en su puesta en práctica. No obstante si queremos evitar a largo plazo los inconvenientes (presupuestarios, pero también para la empresa privada, como se ha visto más arriba) que origina el no cambiar nuestra forma de actuar, deberíamos entre todos emprender este camino. Seguramente será un camino largo pero, también seguramente, las dos partes del proceso de ejecución de las obras públicas saldrían beneficiadas en el proceso. ●