

Comentarios al artículo:

“Cambios en los últimos años de la ingeniería civil española”

de Antonio de las Casas Gómez

Publicado en la Revista de Obras Públicas nº 3.497 de marzo de 2009

Francisco Javier Flores Montoya. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
fflores@fomento.es.

En la ROP de marzo de 2009 se ha publicado el artículo “Cambios en los últimos años de la ingeniería civil española”, suscrito por Antonio de las Casas Gómez, con el que han colaborado un grupo de compañeros de su promoción que cumplieron 25 años de antigüedad en 2008.

El artículo que se va a comentar, hecho con motivo de la celebración de ese aniversario, en mi opinión, magnifica algunos hechos y otros de gran trascendencia, sin embargo los evita. Como testigo de esos 25 años, y de profesión alguno más, quiero matizar algunas afirmaciones que figuran en el artículo y resaltar algún factor no considerado y que, también en mi opinión, ha tenido gran influencia en la ingeniería de caminos.

En el apartado “**Las Administraciones Públicas**”:

Se dice en el artículo, refiriéndose a la promulgación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que “*Uno de los objetivos inspiradores de la promulgación de la citada ley era adecuar la regulación de la función pública a la nueva estructura organizativa del Estado derivada de la Constitución aprobada hacia seis años, y en particular la entrada en funcionamiento de las Comunidades Autónomas, cuya administración, surgida de progresivas transferencias de personas, medios y competencias del Estado, estaba iniciando su andadura*”.

Lo que no dice el artículo, y que resulta fundamental para los INGENIEROS

DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, es que desde la promulgación de esta ley de carácter general dejó de aplicarse el **artículo 30** de la centenario, y aún vigente en parte, **Ley General de Obras Públicas de 1877**, sin que se produjera entonces, ni se haya producido después, una derogación expresa, ni tácita, de dicho artículo, a excepción del ámbito de los Puertos, donde el legislador sí se preocupó de que en la ingeniería de los Puertos no fuera aplicable dicha ley. La Ley de Concesiones de 2003 también ha derogado artículos de la Ley General de Obras Públicas como en su momento también hizo la Ley de Costas de 1988, pero en ambos casos relacionados con el régimen concesional.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, no derogó expresamente ningún artículo, aunque estableció que “*Los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones*”.

También estableció que “*Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con ca-*

rácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia”.

Dado que el art. 30 de la **Ley General de Obras Públicas de 1877**, establece que “*El estudio de los proyectos, la dirección de las obras que se ejecuten por administración y la vigilancia de las que se construyan por contrata, competen, en las obras de cargo del Estado, al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Por medio de los mismos Ingenieros ejercerá el Gobierno la inspección que sobre las obras provinciales y municipales le corresponde, con arreglo al párrafo 9.º del art. 8.º de la presente ley*”, resulta claro que el Gobierno, en cumplimiento de la ley, debería haber reservado para los Ingenieros del Cuerpo aquellas plazas sobre las que debería recaer las funciones de estudio de los proyectos, la dirección de las obras que se ejecuten por administración y la vigilancia de las que se construyan por contrata.

La **Ley General de Obras Públicas de 1877** reserva en exclusiva a los Ingenieros del Cuerpo unas atribuciones cuando se trata de **obras públicas**, de acuerdo con la definición de obra pública que se hace en el artículo 1 de la misma

ley y a la ampliación de dicho concepto, según la regulación del Código Civil. El Código Civil, por su posterioridad (1889), vino a significar una aparente ampliación del concepto de dominio público a través de la incorporación de los criterios de servicio público y fomento de la riqueza nacional.

Más de 25 años incumpliendo la **Ley General de Obras Públicas de 1877**, en lo que se refiere al artículo 30, ha derivado en que, no sólo en las relaciones de puestos de trabajo no haya figurado la necesidad de pertenencia al Cuerpo, sino que, esté desapareciendo el requisito de titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y que se esté prescindiendo de los ingenieros de caminos en general en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. No se convocan plazas para el Cuerpo desde este Ministerio y se están abriendo las plazas reservadas hasta ahora para Ingenieros de Caminos para otras titulaciones que por distintos procedimientos persiguen conseguir ampliar su ámbito de actuación.

Todo ello está ocurriendo al olvidarse del amparo legal que otorga Ley General de Obras Públicas de 1877 y erróneamente dar preeminencia a una ley general sobre una ley especial además de interpretar el art.15.2., de La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, sin tener en cuenta la posibilidad que establece dicho artículo de adscribir con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia. Incluso en Organismos como el CEDEX, antiguos laboratorios de la escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, con Director, Ingeniero y perteneciente al Cuerpo, se ha llegado a eliminar el requisito de titulación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos



en las plazas que hasta ahora se exigía. Todo ello resulta además contradictorio el cumplimiento del art.9.2 del Estatuto Básico del Empleado público que establece que en todo caso, las potestades públicas deben ser ejercidas por funcionarios públicos.

Lo anterior junto con el abuso en el uso de la libre designación tiene como consecuencia una menor regulación y más libertad para desprofesionalizar la administración incumpliendo los principios de mérito y capacidad, con más arbitrariedad y corrupción. ¿Quizás deberíamos preguntarnos si tiene que ver todo esto algo con la crisis que no azota en todos los ámbitos?

En el apartado **El Sistema Concesional:**

El nuevo “**sistema concesional**” se justifica en que la demanda creciente de infraestructuras, por una parte, y las restricciones presupuestarias, por otra, han conducido a un interés creciente por fórmulas alternativas de financiación.

Dice el artículo comentado, refiriéndose a las fórmulas alternativas de financiación, que “*Básicamente, son dos las vías extrapresupuestarias que se han desarrollado en España: la utilización de determinadas empresas públicas (o, en ocasiones, empresas mixtas público-pri-*

vadas) y el sistema concesional, en el que es una empresa normalmente privada la que realiza la infraestructura”.

Respecto al sistema concesional, reconoce que en España existía ya una larga tradición en su aplicación a la construcción de infraestructuras, especialmente autopistas de peaje.

Considero que dicha afirmación es un tanto imprecisa, por cuanto donde más se ha utilizado y se sigue utilizando es en las concesiones hidráulicas. Es en estas concesiones donde se ha puesto de manifiesto con más claridad las ventajas e inconvenientes del sistema, nada más que observando que hay concesionarios en los tramos de los ríos más regulares, con aportaciones garantizadas y abundantes. La rentabilidad de las inversiones es normalmente alta y con pocos riesgos. El aprovechamiento de las cabezeras irregulares de los ríos más irregulares han sido abordadas casi exclusivamente por el Estado con fondos públicos.

También se dice que, “*durante la década de los ochenta, se optó por el desarrollo de una red de autovías libres de peaje para el usuario, lo que tal vez esté en el origen del desequilibrio en la distribución entre modos de transporte mayor que en otros países europeos*”, pero deberían haberse expuesto otros posi-



bles orígenes de ese desequilibrio como una falta de planificación integral de los modos de transporte dentro de la planificación económica general y teniendo en cuenta las características naturales del territorio o la compartimentación que está generando la nueva estructura organizativa regional de España.

Refiriéndose a la Ley 13/2003, dice que *“la nueva regulación ha supuesto un impulso indudable para su aplicación”*, afirmación que la crisis crediticia ha puesto en entredicho porque otra vez la falta de aprobación previa de un plan bien estudiado con el que se hubieran hecho las reservas de terrenos habrían evitado sorpresas en las expropiaciones y unos estudios de demanda de tráfico que hubieran tenido en cuenta los escenarios que en realidad se han producido habría permitido que los estudios económico-financieros fueran más realistas. Ahora será difícil establecer hasta donde llega el riego y ventura de los concesionarios y donde comienza el riesgo imprevisible.

Antes de derogar 53 artículos de una Ley centenaria como la Ley General de Obras Públicas, incluso más antigua que el Código Civil, debería de haberse hecho un debate más intenso y profundo que el que dio lugar la Ley 13/2003. ¿Alguien se imagina que se hiciera un pro-

yecto de Ley para modificar el 42 % del Código Civil? ¿Acaso la experiencia de las concesiones ferroviarias del siglo XIX o de las autopistas de peaje hechas al amparo de la Ley del año 1972 no han aportado experiencia suficiente?

Dice el artículo que el mecanismo de las empresas públicas, *“ha servido para realizar grandes infraestructuras de carácter estratégico, como puertos o aeropuertos, o el ferrocarril de Alta Velocidad”* y que *“la condición básica para que este mecanismo resulte viable como fórmula extra-presupuestaria es que la empresa pública cuente con una base suficiente de ingresos procedentes de los usuarios”*. El artículo indica como caso más sobresaliente el de AENA.

Dice después que *“esta empresa ha abordado en los últimos años grandes obras de ampliación de los principales aeropuertos españoles, Madrid, Barcelona, Palma y Málaga, y mantenido la red de aeropuertos por todo el país, con sus propios recursos o acudiendo al endeudamiento, sobre la base de los ingresos obtenidos en su actividad. Por tanto, el coste presupuestario del desarrollo aeroportuario en España ha sido nulo, mantenido a la vez unas tasas aeroportuarias de las más bajas de Europa”*.

Lo que no dice el artículo es que, lo que llama sus **recursos propios** son las

tasas de aeropuerto que se cobran y que incluyen, por un lado, los costes de explotación (gestión del servicio y conservación de las infraestructuras) y por otro, la parte correspondiente a la amortización de la infraestructura, **financiada previamente por el Estado con fondos públicos** y que el endeudamiento se hace en cualquier caso con el aval del Estado, lo que quiere decir que, es el Estado el que **ha dejado de recuperar el coste de las inversiones** que previamente había dedicado para construir los aeropuertos, que después adscribe a AENA. Lo que sí tiene de ingeniosos el sistema es que, con él se consigue que las tasas, en vez de ingresarse en Hacienda, se transforman en precios públicos y se hacen finalistas, lo que permite, a su vez, con menos control, pagar sueldos mayores que los de los funcionarios y compensar, por ejemplo, a los miembros del Consejo de Administración que además en casi todos los casos pertenecen a los órganos reguladores. Es decir, es una buena forma de conseguir la parcialidad, pero ¿en contra de quién?

Lo que no está claro con esa forma de actuar es, si los fondos públicos deben de reinvertirse siempre en la misma actividad o, por el contrario, lo ideal sería unas veces destinarlos a hacer otro tipo de infraestructuras, hospitales, escuelas o para satisfacer otras necesidades.

También se ponen el ejemplo de los entes públicos tipo ADIF y las sociedades estatales como las creadas para promoción de obras hidráulicas.

En el apartado **“El agua. Nuevas leyes, planes e ideas:**

Se pone como ejemplo de nuevos avances *“La creación de las sociedades estatales de agua, como vehículo adecuado para acelerar la inversión en obras hidráulicas, canalizar adecuadamente los fondos europeos y priorizar las actuaciones que contaban con respaldo económico de sus usuarios directos”*.

Es difícil estar de acuerdo con nada de lo que recoge la frase:

No es cierto que la creación de sociedades estatales sea el vehículo adecuado para acelerar la inversión en obras hidráulicas, ni para canalizar adecuadamente los fondos europeos, ni incluso para priorizar las actuaciones que cuenta con respaldo económico de sus usuarios directos, ni que ese debe ser el criterio de priorización.

El caso de las Sociedades Estatales, a las que se han creado con fondos procedentes de privatizaciones, por ejemplo de la venta de Telefónica o ENDESA, es otro ejemplo típico de lo que es la huida del derecho público y en consecuencia de la rigidez de las normas reguladoras.

A estas sociedades, mediante un convenio se le encargan los proyectos y la construcción de obras públicas, para cuyo desarrollo se aplican fondos públicos y cuya gestión requiere el ejercicio de potestades públicas. En las sociedades estatales adscritas a las Confederaciones, el Convenio se suscribe entre el Ministro y el Presidente de la Confederación de la que depende la Sociedad. En los Consejos de Administración están los Comisarios, a los que corresponde la administración y autorización de obras en el Dominio Público y los Directores Técnicos a los que corresponde la supervisión y aprobación técnica de los proyectos.

En realidad, desde hace ya mucho tiempo, dichos ejercicios, supervisión y aprobación técnica, junto con las funciones encargadas a la inspección, se han ido transformando en meros trámites burocráticos. Supervisar un proyecto es mucho más que realizar las comprobaciones que actualmente se hacen por los encargados de esa función y evitar la cantidad de imprevistos y déficit de estudios que surgen a la hora de ejecutar las obras.

A pesar de las referencias a las que hace la legislación de contratos a las oficinas de supervisión de proyectos, no existe en toda la Administración ninguna Unidad independiente especializada



para ejercer las funciones de supervisión dotada con los medios humanos, técnicos y económicos.

Una Unidad tan tradicional como la Inspección de Obras Públicas ha sido paulatinamente desmontada hasta su eliminación total en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

De esa forma se trata de cubrir el ejercicio de dicha facultades públicas, pervirtiendo el verdadero ejercicio de supervisión y de aprobación técnica.

En otras como ACUAMED, forman parte del Consejo de Administración, representantes de naturaleza política de los ministerios reguladores (Medio Ambiente, Hacienda y Administraciones Públicas).

El pretexto para la huida del derecho público es una financiación de los usuarios, que en la práctica sólo es testimonial (por ejemplo, en ACUAMED se preveía sólo el 18 % para 2007), y que además también es compatible con el régimen jurídico de las propias Confederaciones (artículos 23 y 39 de la Ley de Aguas).

Multiplicando el número de sociedades se garantiza la dispersión de criterios, un trato distinto a los usuarios y en síntesis, se facilita el descontrol.

Lo que si resultan es mucho más ventajosas para sus empleados; por ejemplo el coste medio de un empleado de ACUAMED fue de 53.009 € en 2004, en 2007 ya era de 66.013 € habiendo subido un 24,48 % en 3 años, muy distinto a las subidas obtenidas por los funcionarios.

Año	Coste persona/año € en €	incremento sobre coste 2004
2007	66013,514	1,24483687
2006	59164,179	1,11567689
2005	54985,507	1,03687841
2004	53029,851	1,00000000

En su toma de posesión, la ex ministra Narbona incluyó la supresión de estas sociedades entre sus prioridades. Por supuesto, no sólo no lo cumplió sino que las potenció.

No existe ningún mecanismo formal que garantice que las obras que acometen estas sociedades estén de acuerdo con el Plan.

El broche lo pone que el Director General del Agua que consintió (sin dimitir) que una cuenca "intercomunitaria" pase a una Comunidad Autónoma, curiosamente Andalucía, fue a continuación designado Director Gerente de la Agencia, curiosamente Andaluza, del Agua, Agencia que ahora gestiona dicha cuenca (rápidamente se le agradecieron los servicios prestados, se le cesó como Director General del Agua por R.D. 765/2008 de 9 de mayo y cuatro días después fue nombrado Director General de la Agencia Andaluza del Agua por Decreto 300/2008).

¿Queda algo de la gestión integrada por cuencas hidrográficas?

Siglo y medio creando un modelo de gestión, convenciendo a medio mundo de sus bondades y racionalidad, para que las ambiciones y ansias de poder, unido a una gran dosis de ignorancia y pasotismo lo liquiden de un plumazo. ♦