

# Control de los fondos públicos en infraestructuras, transparencia y responsabilidad



**Francisco Javier Flores Montoya**  
 Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.  
 Vicepresidente de la Asociación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado

## Resumen

La Administración General del Estado tiene el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado para gestionar las inversiones en obras públicas desde su planificación hasta su explotación incluyendo proyecto y construcción.

Una parte considerable de las inversiones de esa Administración se desarrolla a través de organismos en cuyas estructuras organizativas no figuran funcionarios, por lo que su inversión no está controlada por los ingenieros seleccionados, bajo los principios de mérito y capacidad, expresamente para ello.

En el resto de las inversiones tampoco está garantizada su gestión por los ingenieros de este Cuerpo de funcionarios porque en los puestos de trabajo de los órganos no tienen reservadas plazas en exclusiva y pueden ser ocupadas indistintamente por funcionarios de distintos Cuerpos y Escalas.

## Palabras clave

Administración General del Estado, Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, inversión, gestión, funcionarios

En la Jornada sobre Inversión y Función Pública celebrada el 4 de noviembre de 2015 se afirmó que el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado no tiene asignadas funciones. Es cierto, pero tampoco tienen asignadas funciones ningún otro Cuerpo de la Administración, porque de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 30/84, que regula la Ordenación de la adscripción y funciones de los Cuerpos y Escalas de las Administraciones Públicas, “las funciones se asignan a los Órganos administrativos ya que los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos”. También establece que únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios y los requisitos que deben cumplir para que

## Abstract

*The Spanish State Administration incorporates a civil service Civil Engineer Corps to administer investments in public works from the planning stage to operation, including design and construction.*

*A large proportion of state investments are developed through organizations that do not contain civil servants among their numbers and these investments are not then controlled by those civil-service engineers expressly selected for this task on the basis of merit and capacity.*

*There is similarly no guarantee that the remainder of the investments are managed by these civil service Engineer Corps as positions within this body are not exclusively reserved for engineers and may be occupied by civil servants from other Corps and posts.*

## Keywords

*General State Administration, Civil Engineer corps, investment, administration, civil servants*

puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones.

Después de promulgarse dicha disposición, determinados puestos de trabajo y servicios se han adscrito en exclusiva a Cuerpos de funcionarios, aunque en ningún caso a un Cuerpo de Ingenieros en exclusiva. Así, la asistencia jurídica del Estado se ha encomendado en exclusiva a los Abogados del Estado, la función interventora a los interventores, la función inspectora a los inspectores (de finanzas, de trabajo, de sanidad, de transportes, etc.). Sin embargo, la inspección de proyectos y obras públicas no se ha encargado en exclusiva a los funcionarios que han sido seleccionados expresamente para su gestión y el Ministerio de

Medio Ambiente, competente en obras públicas hidráulicas y de la costa, ha suprimido la inspección de obras.

La Administración del Estado cuenta con distintos Cuerpos de Ingenieros Superiores (Aeronáuticos, Agrónomos, Caminos, Canales y Puertos, Industriales, Minas, Montes y Navales, del Estado) cuyos nombres coinciden con el de la titulación exigida para poder acceder a la oposición a cada Cuerpo. A las Escalas de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente, se ha podido acceder desde distintas licenciaturas superiores de ciencias e ingeniería.

En la actualidad para acceder a cada Cuerpo Superior de Ingenieros se exige tener un título de Máster de las nuevas titulaciones del proceso Bolonia que capacitan para el ejercicio de la profesión regulada por el antiguo título, mientras que para acceder a las Escalas de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos basta con un título de Grado de ciencias e ingeniería. Es decir, para ingresar en los Cuerpos Superiores de Ingenieros y en las Escalas de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos se exige distinto nivel de estudios para poder opositar y distintas oposiciones.

El art. 30 de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril 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 construyen por contrata, competen, en las obras de cargo del Estado, al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (del Estado). Por medio de los mismos ingenieros ...”. La ley asigna la competencia de esas funciones de estudio de los proyectos y la dirección de las obras que se financian con fondos públicos a los ingenieros de dicho Cuerpo.

Según lo anteriormente expuesto, las funciones públicas directivas de planificación, proyecto, construcción y explotación de obras públicas financiadas con fondos públicos, por ejemplo de carreteras corresponden a la Dirección General de Carreteras, pero el ejercicio de esas funciones públicas debería estar reservado a los funcionarios del Cuerpo Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, seleccionados expresamente para el ejercicio de dichas funciones entre titulados exclusivamente ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Máster Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y mediante sistemas en que se cumple el principio constitucional de mérito y capacidad.



Llama la atención que los funcionarios de los Cuerpos jurídicos o los que controlan ingresos tengan en las relaciones de puestos de trabajo plazas adscritas en exclusiva, mientras que ninguno de los Cuerpos de Ingenieros, competentes para controlar el gasto público en inversiones, no las tengan.

También llama la atención que las funciones asignadas a los Órganos de la Administración (Subdirecciones Generales) no se distribuyan en las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs), entre los puestos del Órgano, de lo que se deduce que corresponden a su titular, que puede delegarla (nominamiento de Director de una obra). Así todos los puestos de trabajo de titular de un Órgano en el que recaen las funciones de éste, son de libre designación.



Las funciones públicas con responsabilidades en seguridad, en control del dinero público y en administración del dominio público deben ejercerse con objetividad, transparencia y confianza.

Cuando se analizan las funciones de Órganos de la Administración y algunos titulares que se han designado, al amparo de la libre designación y la no definición de requisitos para ocupar dichos puestos, desde la promulgación de la ley 30/84, produce cierta preocupación y desconfianza. Podrían citarse no pocos ejemplos, pero vamos a limitarnos a mencionar alguno que afecta a funciones de seguridad:

El presidente, el comisario de aguas, el director técnico y el jefe de explotación de cualquier Confederación Hidrográfica forman parte del Comité Permanente que se forma en situaciones de crisis por avenidas extraordinarias. La principal función que tiene dicho Comité es, ya sea individualmente o de forma colegiada, la gestión de los embalses para laminar una avenida. Es importante tener en cuenta que en alguna situación extraordinaria las decisiones podrían ser incluso individuales<sup>1</sup>.

Las preguntas que surgen son:

¿Acaso el ejercicio de dicha función no se corresponde con una actuación profesional pública que conlleva una responsabilidad y que exige a cada uno de ellos saber evaluar los efectos de esa actuación, cuándo deben tomar la decisión o cómo debe llevarse a cabo?

Si alguno de ellos no cuenta con las atribuciones profesionales que tienen los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en aguas públicas como establecen, por ejemplo, las Sentencias de 30 de abril de 1987 y de 14 de mayo de 1990 del Tribunal Supremo ¿acaso su simple nombramiento, les otorga competencia profesional para tomar esa decisión?

Acaso si no cuentan con las atribuciones profesionales, ¿se le puede exigir una responsabilidad profesional?

¿Acaso no es intrusismo profesional?

¿Qué responsabilidad tienen los que proponen y los que nombran a alguien que no tiene la necesaria competencia profesional para el ejercicio de las funciones que tiene asignadas el puesto de trabajo de titular del Órgano?

¿Acaso al ocupar un puesto de trabajo en la Administración cualquiera puede ejercer las competencias de una profesión titulada sin tener el título correspondiente?

Otro ejemplo: en la actualidad, para opositar al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado es necesario ser ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o Máster Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, mientras que para opositar en las Escalas de Funcionarios del Ministerio de Fomento o de Medio Ambiente basta con tener un título de Grado en cualquier licenciatura o ingeniería.

¿Acaso tiene sentido exigir distintas titulaciones para poder opositar y distintos procesos selectivos para ingresar, si luego se van pueden tener las mismas atribuciones profesionales al ocupar un puesto de trabajo en la Administración porque se pueden ocupar los mismos puestos?

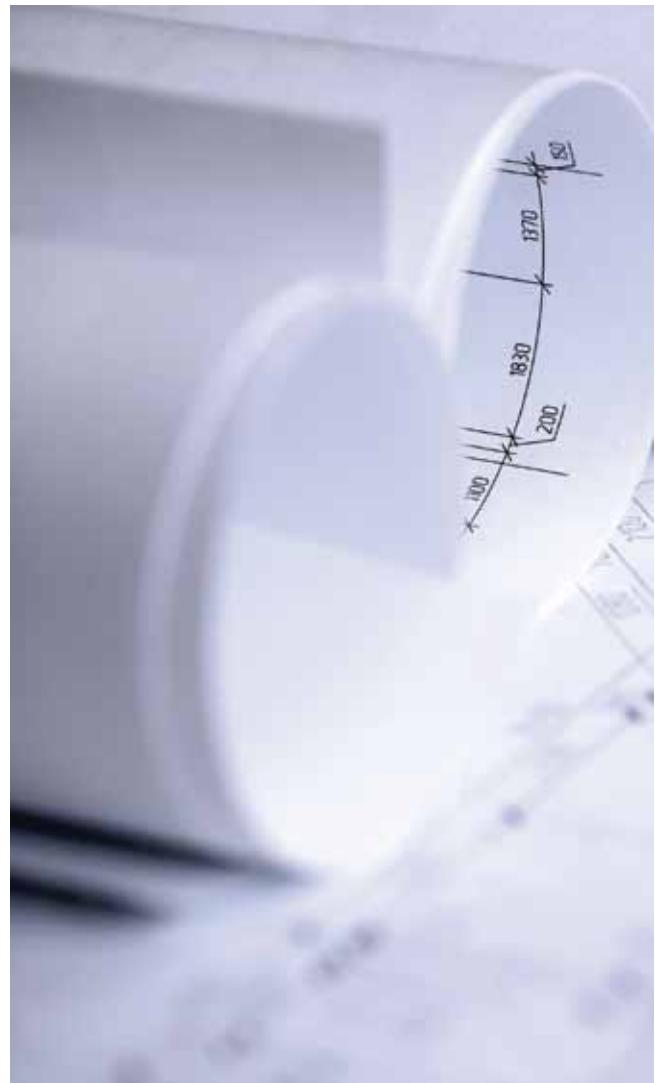
¿Cómo se puede justificar que funcionarios de distintos Cuerpos de ingenieros y de las Escalas de la Administración puedan ocupar indistintamente los mismos puestos de trabajo o que no se reserven puestos de trabajo para cada uno de ellos que tengan en cuenta además de la titulación, la formación y la capacidad demostrada por cada uno en el conjunto de su proceso selectivo, como se hace en otros cuerpos de funcionarios?

¿Cómo es posible que en la Administración del Estado, para un mismo puesto de trabajo, como un comisario de Aguas, pueda haberse justificado que el profesional idóneo haya sido ingeniero de Caminos, Industrial, de Montes, biólogo, profesor de instituto o licenciado en Derecho o para el puesto de presidente de una Confederación Hidrográfica, que haya sido profesor de gimnasia, veterinario, ingeniero técnico, economista, ingeniero superior, arquitecto, arquitecto técnico, etc.)?

¿Por qué Abogados del Estado, Interventores, Inspectores de Hacienda, Letrados de las Cortes, etc., pueden tener plazas reservadas en exclusiva y los ingenieros de los Cuerpos Superiores del Estado no?

Acaso las funciones públicas que ejercen los Directores de obras públicas cuando certifican, interpretan un pliego técnico, replantean la obra, comprueban la resistencia de una presa, de un puente, una curva de remanso u otro cálculo hidráulico, están al alcance de cualquiera. ¿Por qué en la Administración pueden ser ejercidas por distintos funcionarios del mismo grupo de titulación?

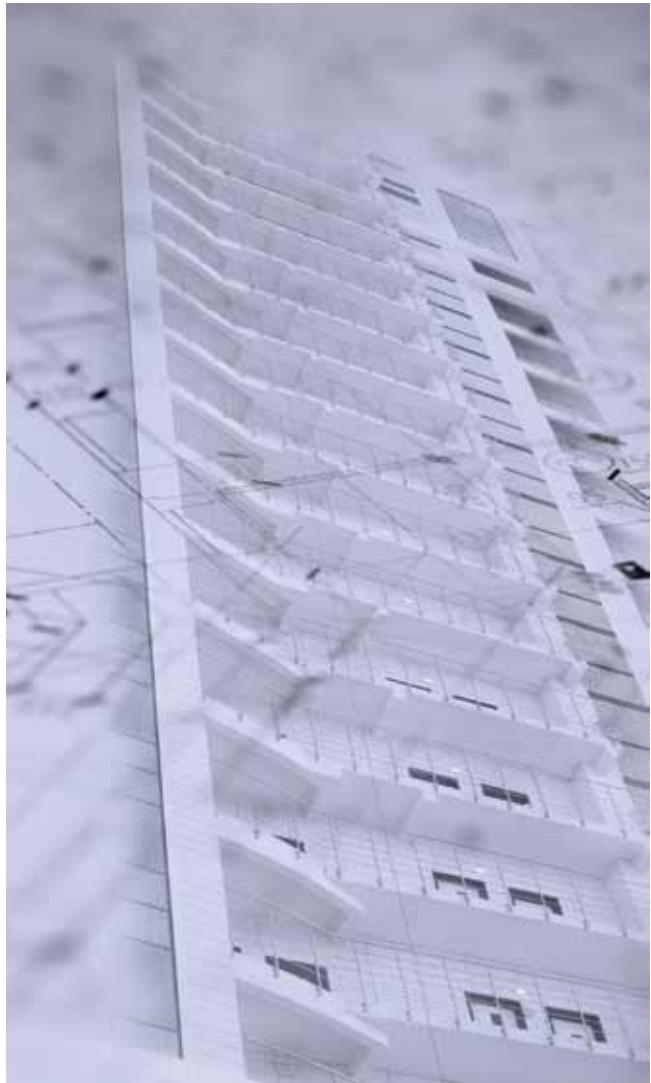
Conseguir un uso eficiente de los recursos públicos en las infraestructuras del transporte y el agua requiere llevar a cabo análisis técnicos, económicos, financieros, fiscales, de ordenación del territorio, medioambientales y seguridad para los que se requiere una amplia y sólida formación. Además, la seguridad de las presas, puentes, túneles, carreteras, ferrocarriles, puertos y otras infraestructuras tiene una gran incidencia en el funcionamiento de todos los servicios públicos que las utilizan. Por ello, como el presupuesto de las administraciones en infraestructuras es lo suficientemente importante y puede afectar al funcionamiento de



servicios públicos tan esenciales, debe estar controlado rigurosamente por profesionales responsables.

Cuando en la actualidad han aflorado a la luz pública algunos escándalos de corrupción relacionados con obras públicas, se pone de manifiesto que los procedimientos establecidos para controlar los fondos públicos son claramente mejorables.

Las mediciones, la calidad de los materiales, la ejecución rigurosa de las unidades de obra, la costosa investigación y consolidación de los terrenos, el coste de la seguridad, etc., son factores que repercuten en el coste de las obras y que requieren unos medios humanos adecuados para su



control, pero a su vez, estos deben ser también rigurosamente inspeccionados.

¿Cómo puede explicarse que se haya eliminado la inspección de obras en el ministerio que tiene asignadas las funciones para ejecutar las obras hidráulicas y de la costa o que en las relaciones de puestos de trabajo de los ministerios inversores no figuren unas oficinas de supervisión de proyectos creadas como unidades independientes que eviten desviaciones presupuestarias injustificadas?

Para garantizar que las infraestructuras cumplan sus funciones con eficacia y eficiencia, la Administración Pública

debe exigir que los funcionarios responsables de su planificación, proyecto, construcción, explotación, supervisión e inspección, sean, si fuera posible, los mejores, y en cualquier caso, unos profesionales especialmente preparados y seleccionados para que ejerzan esas funciones con independencia, frente a cualquier otro interés que no sea el tan denostado interés general. Si los sistemas de selección actuales no son los mejores, se deben mejorar, pero que los ingenieros seleccionados para desarrollar esas funciones con los actuales procesos selectivos no se dediquen a su ejercicio es un fraude y produce una gran frustración y desencanto.

Cualquiera que analice los presupuestos de los Ministerios de Fomento y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente podrá observar como gran parte de la inversión pública en infraestructuras se está desarrollando en organismos públicos donde no hay funcionarios, con ello la función pública de control del dinero público que se invierte en la mayor parte de las actuaciones que realizan estos ministerios, se desarrolla sin el control de estos, en contra de lo que establece el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público que establece que, “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”.

La fiscalización que hace la Intervención es un control contable necesario, pero insuficiente y excesivamente somero cuando se trata de controlar un proceso tan largo y complejo como la inversión en una obra pública desde su planificación a la explotación, e incluso sólo la redacción de un proyecto o la ejecución de una obra.

La amplitud, variedad y complejidad de los distintos tipos de obras públicas exige una regulación singular que abarque todo el proceso desde la planificación, proyecto, construcción y explotación incluyendo las singularidades de los distintos tipos de concesiones.

Algunos de los programas de los partidos políticos para las próximas elecciones generales incluyen reformar la legislación de contratos. Si realmente quieren mejorar el uso eficiente de los recursos públicos en infraestructuras para el transporte y el agua, al final de la siguiente legislatura debería haberse avanzado en la buena administración y el



uso eficiente de los recursos públicos de la siguiente forma: Creando una organización administrativa ajustada a las necesidades, ordenada y precisa en las responsabilidades, definiendo con detalle las funciones de los puestos de trabajo, los requisitos necesarios para el ejercicio de las funciones de cada puesto, con relaciones de puestos de trabajo que sean públicas y que cualquier modificación de funciones o de los requisitos para su ejercicio sea motivada.

Estableciendo sin excepciones que solamente sean de libre designación sólo aquellos puestos de trabajo que dependan de otro cuyo nombramiento corresponda al Consejo de Ministros y estableciendo claramente en las relaciones de puestos de trabajo los requisitos profesionales de mérito, capacidad y experiencia, que deben cumplir los titulares de dichos Órganos administrativos, sin excepciones.

Ordenando que las inversiones públicas del Estado en infraestructuras estén bajo la dirección, supervisión e inspección de los funcionarios del Estado seleccionados específicamente para gestionar el tipo de inversión que se trate. **ROP**

#### Notas

(1) Hasta ahora en los puestos de director técnico y jefe de explotación se ha respetado que tuvieran al menos la titulación de ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, sin embargo los puestos de presidentes y comisarios los ha habido y hay que son funcionarios de profesiones que poco o nada tienen que ver con las funciones técnicas de dichos puestos.