

# Comentarios al artículo ‘La nueva normativa de contratación pública’ de José Carlos Alcalde, interventor general de la Administración del Estado (ROP 3560 - diciembre 2014)



**Francisco Javier Flores Montoya**  
Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

## Resumen

El artículo comenta otro del interventor general en el que en la reforma normativa de la contratación pública al objeto de conseguir el mayor rigor presupuestario y luchar denodadamente contra la corrupción, plantea reforzar el papel puntual de la intervención en el acto de comprobación de la inversión.

En los comentarios se dice que en los últimos años el papel puntual de la Intervención ya se ha potenciado, mientras que los restantes controles, fundamentalmente técnicos, que se aplican durante el largo proceso en el que se desarrollan los contratos de obras públicas, se han reducido, concluyendo que si la tendencia actual es hacia más intervención y menos control técnico durante todo el proceso, no se va a conseguir un uso más eficiente de los fondos públicos.

Se llama la atención sobre que las funciones públicas de control real de las inversiones públicas en infraestructuras del transporte e hidráulicas deben ejercerse sobre todas las infraestructuras, sin excepciones, y de forma continua a lo largo de todo su desarrollo e incluyendo todas las fases: planificación, proyecto, construcción y explotación, verificando que se cumplen las cláusulas de los contratos establecidas en los pliegos y en los documentos de los proyectos, y por ingenieros competentes seleccionados por mérito y capacidad.

La dirección de un proyecto o una obra exige una formación específica ingenieril con capacidad para tomar decisiones sobre la marcha para resolver distintos tipos de problemas, previsibles o imprevisibles, que pueden presentarse cuando se trabaja sobre un terreno natural con características variables en el espacio, y muchas veces en el tiempo, o cuando las muestras seleccionadas con criterios profesionales para investigar los terrenos no siempre son lo suficientemente representativas.

## Palabras clave

Obra pública, intervención, ingenieros, Cuerpos del Estado, comprobación material

## Abstract

*This article comments on another by the Comptroller and Auditor General advocating that the reform of public procurement legislation should make way for increased intervention in the verification of investment to ensure better budgetary control and help drive out corruption.*

*It is noted that the specific role of auditing has strengthened over recent years, while the other, essentially technical controls that were traditionally applied over the long process of developing public works contracts, have since been reduced. The author feels that this current trend for greater auditing and reduced technical control throughout the entire process will lead to a less efficient use of public funds.*

*The public function of controlling public investment in transport and water infrastructure should be made with respect to all infrastructure, without exception. This control should be exercised throughout the entire development process and throughout all its stages (planning, design, construction and operation), and competent engineers, selected on merit and ability, should verify due compliance with the contract terms established in the specifications and in the project documents.*

*Project or work management requires specific engineering training and a capacity to take decisions on the go to resolve both foreseeable and unforeseen problems that may arise when working on site. These problems may well arise as a result of the many variables concerning the terrain or on account of time constraints or when soil specimens selected with professional criteria to investigate the ground do not prove sufficiently representative.*

## Keywords

*Public works, audit, engineers, State Corps, material verification*



En el nº 3560, de diciembre de 2014, de la Revista de Obras Públicas, recoge un artículo del interventor general de la Administración del Estado con relación a las funciones y el papel de la Intervención.

El interventor general, según el resumen del artículo, analiza la reforma normativa de la contratación pública sobrevenida a raíz de la trasposición de las Directivas Comunitarias que unifican los modelos en toda la Unión Europea y enumera y argumenta las propuestas que la propia Intervención plantea para cumplir sus principales objetivos, que son conseguir el mayor rigor presupuestario y luchar denodadamente contra la corrupción, lo que requiere un control eficaz y exhaustivo de los recursos públicos.

En principio, si se tiene en cuenta que el mayor rigor presupuestario y luchar denodadamente contra la corrupción no son objetivos, como dice el interventor general, sino medios para conseguir el uso eficiente de los recursos públicos en la prestación de servicios a los ciudadanos, estoy de acuerdo con reforzar esos medios, pero nuestra visión de ingenieros nos obliga a hacerlo con eficiencia.

La cuestión fundamental es cómo se consigue que el uso de los recursos públicos aplicados a las obras públicas resulte más eficaz y que su empleo a lo largo de todo el proceso sea

eficiente. El interventor general del Estado está proponiendo reforzar el papel punitivo de la intervención, considerando que es la forma más eficaz, sin entrar a analizar otras variables del complejo proceso de definición, decisión, ejecución de las obras públicas.

La realidad es que, aunque en los últimos años el papel punitivo de la Intervención se ha potenciado, los restantes controles a aplicar durante el largo desarrollo de los contratos de obras públicas se han reducido. En mi opinión, si la tendencia actual es hacia más intervención y menos control técnico durante todo el proceso, resulta evidente que no se van a conseguir mejores resultados en el empleo del dinero público. Adjudicando los estudios y los proyectos a la oferta más barata, como defendía el presidente de ADIF, por cierto también interventor, en una mesa redonda en el Colegio de Ingenieros de Caminos, tampoco se van a conseguir mejores resultados, y mucho menos el uso eficiente de los recursos públicos. Cómo es posible que un gestor público pueda pensar que comprando el producto más barato está haciendo el mejor uso de los recursos públicos en un sector como las infraestructuras, en el que lo que más vale es el conocimiento y la racionalidad.

Reconoce el interventor general es su artículo que los efectos positivos de actuaciones preventivas son difícilmente medibles, y cita como expresiva la respuesta que en una reciente

entrevista el fiscal general del Estado daba ante la pregunta de “qué medidas puedan existir para prevenir los delitos en la contratación: no conozco medida más eficaz que el desempeño cabal de las funciones de intervención, supervisión y control que nuestro ordenamiento atribuye a determinados organismos y Cuerpos del Estado, en el ámbito estatal, autonómico y local”. Estoy totalmente de acuerdo con las palabras del entonces fiscal general del Estado.

En esta respuesta el Fiscal General se refiere al “desempeño cabal” de tres funciones diferentes: “intervención, supervisión y control” que deben ser ejercidas por distintos organismos y Cuerpos del Estado y que, en mi opinión, deben realizarse, aunque de forma independiente, conjunta y coordinadamente.

El artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, en su apartado 1, sobre la comprobación material de la inversión, establece que “antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación se verificará materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato”. Considero que ni explícita ni implícitamente puede deducirse que esas funciones correspondan a la Intervención, como se pone de manifiesto cuando dice en su apartado 2 que la “función interventora” de la comprobación material se realizará por el delegado designado por el interventor general de la Administración del Estado, es decir, que sólo se refiere a la función de intervención como una parte de la comprobación.

Como muy bien dice el propio interventor general, “la comprobación material de la inversión tiene por finalidad verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato” y cuando se trata de una obra pública que se ejecuta durante un período de tiempo que puede durar meses o incluso años, las funciones públicas de comprobación deben hacerse a lo largo de su desarrollo por funcionarios de Cuerpos del Estado competentes, como dice el fiscal general, verificando que se cumplen las cláusulas de contrato establecidas en los pliegos de cláusulas administrativas generales, particulares y en el pliego de prescripciones técnicas del proyecto y que la ejecución se hace según proyecto. La verificación de que la obra ejecutada se hace según proyecto exige una formación técnica específica, en las distintas especialidades que comprende el tipo de

proyecto, que lógicamente no se les exige a los funcionarios que constituyen el Cuerpo de los Interventores.

La dirección de una obra exige una formación con capacidad para tomar decisiones sobre la marcha para resolver distintos tipos de incidencias que pueden presentarse cuando se trabaja sobre un terreno natural, la presencia de agua y bajo las inclemencias del tiempo además de hidrología, hidráulica, tráfico, geotecnia, distintos tipos de materiales, estructuras, etc).

Por todo ello, en contra de la opinión del interventor general, la comprobación material de la inversión no puede confundirse con la función interventora, como parece deducirse de su escrito, ni con la medición final de la obra.

Hace más de 130 años la Ley General de Obras Públicas estableció en su artículo 30, y a día de hoy no ha sido derogado explícitamente, 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.<sup>º</sup> del art. 8.<sup>º</sup> de la presente ley.

Se exceptúan las construcciones civiles cuyo estudio dirección y vigilancia se encomendarán á Arquitectos con título, nombrados libremente por el ministro a que las obras correspondan”.

La propia palabra inversión lleva implícitos conceptos técnicos, económicos y financieros que superan ampliamente lo que representa la función interventora y considerar que con solo intervención se va a erradicar la corrupción en las obras públicas es, en mi opinión, poco realista. Incluso, me atrevo a decir que sin corrupción, tampoco se garantiza el uso eficiente de los recursos públicos en infraestructuras si no se adoptan procedimientos en los que se garantice el mejor uso del conocimiento y la racionalidad.

En la actualidad:

- En muchos ámbitos de las obras públicas se ha producido una huida del derecho público haciendo que las funciones públicas sean ejercidas por personas que no han demostrado el mérito y la capacidad exigidos por nuestra Constitución, en contra de lo que establece el art. 9.2 del Estatuto Básico del

Empleado Público, como ocurre en Puertos del Estado, el ADIF o las Sociedades Estatales para la ejecución de proyectos u obras. No es suficiente con que el Consejo de Administración de estos entes y sociedades esté formado por algunos destacados funcionarios para garantizar la buena gestión de los fondos públicos a lo largo del proceso en el que se desarrollan las obras públicas.

- La no adscripción de plazas con funciones que afectan a los fondos públicos en infraestructuras o al dominio público asociado a estas, hidráulico y marítimo terrestre al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado en la relación de puestos de trabajo, junto a la progresiva reducción de sus efectivos, cuya plantilla se ha reducido en aproximadamente un 40 % en los últimos 12 años, al pasar de más de 1.000 a unos 600, llegando incluso a ser sustituidos en el ejercicio de las funciones públicas por profesionales que no han accedido al ejercicio de esas funciones de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- La no creación de Oficinas de Supervisión de Proyectos en cada ministerio que sean independientes y estén dotadas de medios técnicos y humanos apropiados.
- Contar con una inspección de obras, distinta e independiente de la de servicios, que desarrolle además funciones de supervisión continua de obras verificando y comprobando el cumplimiento de los pliegos técnicos.
- La falta de medios en la propia Administración que debe contratar asistencias técnicas a la dirección de obra multiplicando las tareas del director que debe dirigir, además de la dirección de la obra, la del contrato con la asistencia técnica.

Si a lo anterior, se le unen los desajustes en las fechas de los contratos de obra y de las asistencias técnicas a la dirección de obra, con los problemas añadidos de encaje de anualidades debidos a las rigideces impuestas por temas presupuestarios, la falta de flexibilidad ante circunstancias imprevisibles o la multiplicación de contratos, podemos hacernos una idea del número de variables que se introducen y el coste que pueden representar.

En otra parte de su escrito mezcla el incremento de coste por incremento de obra ejecutada con el ahorro por las bajas durante la licitación, como si tuvieran alguna relación. En primer lugar, si se produce incremento de coste es porque

se produce un incremento de obra, que también se beneficia de la baja de licitación. El asunto será analizar por qué se produce incremento de obra. Considero que aquí tampoco entra en el fondo del problema de los modificados y de las incidencias en las obras, ni se analizan las diversas causas que las provocan.

Por ejemplo, sin interferencias políticas como en las presas de Castrovido o Yesa, y disponiendo de los terrenos en el momento de comenzar las obras, el número y cuantía de los modificados se reduciría considerablemente.

La disponibilidad de los terrenos era obligatoria hasta que la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía con el pretexto de agilizar los expedientes de contratación estableció que en la tramitación de los expedientes de contratación referentes a obras de infraestructuras hidráulicas y de transportes se dispensará del requisito previo de disponibilidad de los terrenos, previsto en el artículo 129 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, manteniéndose desde entonces en todas modificaciones de la legislación de contratos.

Otra forma de evitar modificados es ejecutando proyectos que hayan sido bien elaborados, después de que estos hayan sido supervisados por técnicos altamente cualificados y con una experiencia tal que les aporte capacidad para detectar posibles fallos y evitar que aparezcan durante las obras, creando situaciones imprevistas que son previsibles.

Es imprescindible reforzar, además de la intervención, las otras estructuras organizativas que deben velar por el uso eficiente de los recursos públicos mediante la supervisión y el control de las obras públicas, desde su planificación hasta su explotación pasando por las distintas fases de proyecto y ejecución de las obras. **ROP**

