

## Modelos de contratación nacional e internacional



**Pablo Bueno Tomás**

Consejero delegado de Typsa

Fidic past president

### Resumen

La apuesta por la calidad debe ser el criterio principal a la hora de adjudicar los contratos para el proyecto y construcción de infraestructuras. Las AA. PP. españolas otorgan cada vez más peso a los criterios económicos en contra del espíritu de las nuevas Directivas Europeas que priorizan la calidad por encima del precio, como garantía de una inversión eficiente.

La trasposición de las nuevas Directivas constituye una oportunidad de reforma de los sistemas de contratación en España para lograr la optimización de los recursos y realizar ingeniería de excelencia.

### Palabras clave

Calidad, contratos, proyecto, Directivas Europeas

### Abstract

*The emphasis on quality should be the main criteria when awarding contracts for the design and construction of infrastructure. However, Spanish public authorities are placing ever more importance on economic criteria, in opposition to the spirit of the new European Directives that prioritize quality over and above price, as a guarantee of efficient investment.*

*The transposition of the new Directive serves as an opportunity to reform the procurement systems in Spain in order to optimize resources and ensure engineering excellence.*

### Keywords

*Quality, contracts, projects, European Directives*

Durante los últimos 25 años, los ingenieros de Caminos hemos contribuido significativamente al gran desarrollo de las infraestructuras y equipamientos, haciendo posible un cambio profundo de la sociedad española, que ha dejado de estar atrasada respecto a Europa, ha mejorado notablemente su calidad de vida y ha llegado a constituir una sociedad urbana, moderna y competitiva.

Desde los años 90, la respuesta dada por la ingeniería española a los retos que la evolución del país ha planteado ha sido brillante, consiguiendo crear un sector tecnológicamente avanzado y técnicamente competitivo en el mercado global, donde estamos trabajando en importantes proyectos internacionales.

Pero la crisis económica de los últimos años ha provocado que se tuviesen que reducir significativamente las inversiones productivas en nuestro país, corriéndose un grave riesgo de pérdida de competitividad de la sociedad española.

Además, en contra de lo que se pudiera pensar, en España no están construidas todas las infraestructuras que deberíamos hacer. Queda mucho por hacer en los accesos a las grandes ciudades, en la red ferroviaria de mercancías, en el sector del agua, depuración, reutilización, prevención de inundaciones y sequías, solución al déficit hídrico del Levante, desarrollo de centrales reversibles, etc. Tanto en el proceso inversor de infraestructuras como en la necesaria conservación y optimización de las existentes.

La necesidad de acometer estas inversiones pendientes en el actual escenario de escasez presupuestaria obliga a las administraciones públicas a buscar la forma de optimizar el resultado de las inversiones, en definitiva, a invertir mejor.

Esta optimización del proceso no pasa por la minimización del coste económico de todas y cada una de sus fases, ya que las fases iniciales (fundamentalmente las de planificación y proyecto) son determinantes para el



desarrollo posterior del proceso, en el que las fases más costosas en términos económicos son las relacionadas con la construcción y explotación.

La legislación en materia de contratación pública vigente en España, que es el marco que regula todo el proceso inversor, no tiene en consideración las sustanciales diferencias que existen entre las diferentes fases del proceso creador de una infraestructura: aquellas que, pese a tener un menor peso presupuestario, son determinantes para la inversión total del proceso, y aquellas otras que, con mayor peso económico, se desarrollan como consecuencia y en base a las conclusiones de las fases anteriores.

Las primeras fases (planificación, estudios de viabilidad, estudios de alternativas y redacción de proyectos), con un peso económico muy inferior a las de construcción y explotación, determinan la viabilidad y rentabilidad de todo el proceso, disminuyen notablemente los riesgos de errores y de siniestros y optimizan el coste global de la inversión y su plazo de ejecución.

Lo mismo podemos decir de los servicios de control y vigilancia de las obras cuyo buen desarrollo es imprescindible para garantizar que la infraestructura preste de manera adecuada el servicio para el que fue concebida, sin defectos de calidad que puedan derivar en graves y costosos problemas de explotación y mantenimiento.

Por ello, invertir mejor significa invertir más en las labores más propias de la ingeniería, el estudio, el proyecto y la dirección y control de ejecución de las obras, tal como se hace en los países del norte de Europa y en EE. UU. En estos países se emplea, en la fase de estudios y proyectos, previa a la licitación de construcción, entre el 5 % y el 6 % del coste de la misma, y en la fase de supervisión, control y dirección de obra entre el 3 % y el 4 %, y todo ello, por razones obvias, no es caprichoso, se debe a una única razón avalada por la experiencia: una inversión mayor en ingeniería repercute de forma notable en reducir el coste total, tanto inicial como de mantenimiento, y en la mejora de la funcionalidad y calidad del servicio.

# Sistemas de reparación y protección del hormigón



## PRODUCTOS MAPEI

Protección de los hierros de las armaduras:

- MAPEFER 1K

Recuperación de volúmenes con morteros de reparación estructural:

- MAPEGROUT EASY FLOW

Aditivo reductor para la retracción:

- MAPECURE SRA

Protección y acabado del hormigón:

- MAPELASTIC SMART



*Obra:* **Puente de Rande**

*Localización:* **Pontevedra**

*Constructora:* **Freyssinet**

*Promotor:* **AUDASA (grupo ITINERE)**



En España, donde se invierte claramente menos, es necesario realizar una profunda reforma del sistema de contratación de la obra pública. Hay que modificar los pliegos de condiciones técnicas para conseguir proyectos más desarrollados, antes de contratar las obras, con más detallado estudio de alternativas, analizando su rentabilidad y sus riesgos, económicos, sociales y medioambientales, teniendo en cuenta los costes de construcción y los de operación y mantenimiento durante la vida útil de la infraestructura. Deben hacerse con mayor profundidad de los estudios geotécnicos de las zonas conflictivas, con mejor o más detallado estudio de los servicios afectados y de las situaciones provisionales de obra, de su reposición y demolición, así como del transporte y tratamiento de los residuos. Hay que mejorar el sistema de calidad exigiendo comprobaciones, verificaciones y revisiones conceptuales y finales que aseguren la optimización de las soluciones adoptadas y la concordancia de todos los documentos del proyecto.

Todo esto supone aumentar la inversión en esa fase de ingeniería, previa a la construcción, en un 2 % del presupuesto de obra y aumentar algo el plazo para su realización, pero significa también una notable disminución de incidencias en las obras con ahorros muy significativos en costes y plazos de construcción. Algo similar ocurre en la fase de control y vigilancia de obra. Un aumento de la inversión en ingeniería del 1 % del coste de la obra en esta fase, permitiría pasar del control aleatorio, que se viene practicando actualmente, al denominado “control intenso”, con una muy superior disminución de los costes de conservación posteriores.

A la vista de todo ello, la necesidad de buscar la máxima eficiencia en la inversión en infraestructuras obliga a un profundo cambio en los sistemas de contratación, con un aumento significativo de la preocupación por la calidad para reducir incidencias en la construcción y optimizar la inversión total. Para conseguir esto, es necesario cambiar los procedimientos y sistemas habituales de contratación en España, especialmente de la ingeniería, y la obligación de trasponer las nuevas Directivas Europeas sobre Contratación Pública suponen una oportunidad para ello.

Estas Directivas son conscientes de que la calidad del servicio contratado va unida a unos costes, por debajo de los cuales no es posible garantizarla. Disminuir los costes de la ingeniería por debajo de los mínimos necesarios,

sólo se consigue reduciendo el tiempo dedicado por los ingenieros, utilizando profesionales con menor experiencia o disminuyendo el gasto dedicado a formación e I+D+i, lo que supone, en todos los casos, reducir la calidad del servicio y su garantía de buena adecuación al fin pretendido.

En la actualidad, los sistemas de contratación que se siguen en España, al contrario de los que sucede en la mayoría de los países de Europa y en EE.UU., siguen una tendencia creciente a otorgar cada vez mayor peso a la propuesta económica, en detrimento de la valoración de otros criterios basados en la calidad de la oferta y la experiencia, idoneidad y capacidad del licitador, lo que nos ha llevado a la peor situación histórica en cuanto a la apreciación de la calidad en los servicios profesionales de ingeniería y arquitectura, con las ya expresadas consecuencias de incremento de los costes y de los riesgos.

No sucede lo mismo en Europa. Como señaló en su intervención en la Mesa Redonda, el secretario general de la European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA), Jan Van der Putten, la nueva normativa europea se aleja de las adjudicaciones basadas solamente en el precio más bajo para primar aquellas más ventajosas económicamente, lo cual tiene que mucho que ver con priorizar la calidad. Como expuso Van der Putten, “se acaba con la dictadura del precio más bajo y se regresa a la calidad como criterio central”.

En la actualidad, la Unión Europea, distingue claramente la gran diferencia que existe entre la contratación de servicios de carácter intelectual basados en el conocimiento, y la contratación de obras o suministros, estableciendo que todos los contratos de servicios por un importe igual o superior a 300.000 € deberán adjudicarse mediante licitación restringida en dos fases (fase de selección y fase de adjudicación) y los de importe inferior a dicha cifra deben adjudicarse en virtud de un contrato marco o mediante un procedimiento negociado en régimen competitivo.

La licitación de estos servicios se realiza en dos fases, estableciéndose un primer filtro en el que se valora la experiencia, idoneidad y capacidad de las empresas oferentes y que permite seleccionar entre cuatro y ocho de ellas para que presenten oferta técnica. En esta segunda fase, un Comité de Evaluación valora la calidad de la oferta, en base a la experiencia del personal propuesto, el cronograma de actividades a llevar a cabo, la propuesta

de estudio de alternativas, de sus riesgos y de sus costes a lo largo de la vida útil de la inversión, la creatividad e innovación de las soluciones, etc.

Finalmente, se elige la oferta económicamente más ventajosa, resultante de una ponderación entre la calidad técnica y el precio de las ofertas que otorga un peso superior a la calidad de la oferta técnica en proporción 80/20.

Este sistema, u otros de características similares, es el utilizado por la mayoría de los organismos financieros internacionales y por los países europeos más avanzados, habiendo demostrado tener efectos muy favorables para la eficiencia de la inversión en infraestructuras. ¿Por qué las Administraciones Públicas españolas se niegan a ponerlo en práctica?

En Latinoamérica, como expuso el presidente de la Federación Panamericana de Consultores (Fepac), Reyes Juárez, se enfrentan al mismo reto que antes mencionábamos: “Hacer más con menos”, y esto solo puede realizarse mediante una mejor elección de los proyectos, una preparación adecuada de los mismos, realizada con criterios de sostenibilidad, una correcta elección del sistema de contratación y la tolerancia cero con la corrupción. La fase de diseño representa el coste de menor magnitud a lo largo de la vida del proyecto y, sin embargo, es el que tiene mayor impacto en el éxito del mismo. La selección del proyectista con sistemas de contratación basados en la calidad, que es el más utilizado en la región latinoamericana, redundará en ahorros de costes significativos y mayor adecuación a los objetivos del proyecto.

Otro aspecto que resulta capital en los sistemas de contratación es el de la transparencia, como afirma el Director de Contratación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), José Luis Alfaro. Este resulta un requisito indispensable para las contrataciones de su entidad, respetando la proporcionalidad y trazabilidad, dirigida a conseguir la eficiencia de los proyectos y la adaptación de la inversión a lo programado.

Con relación a la licitación de servicios de consultoría, Jose Luis Alfaro afirmó que no es comprensible que en España no se use la precalificación, a la hora de abrir el procedimiento de licitación. Además, criticó los actuales porcentajes que priman el precio para adjudicar los proyectos, algo que “en otros países, ha llevado a la quiebra

de empresas y a que no se hayan empleado los fondos europeos”. Se refirió también a la necesidad de establecer adecuadamente los criterios de precalificación, ya que bajarlos para que puedan concurrir más firmas, aumenta la competitividad pero puede producir proyectos sin la suficiente calidad. Por contra, elevarlos en demasía suele conducir a duopolios.

En Estados Unidos y Canadá, como expuso el director técnico de Ferrovial, Fidel Saénz de Ormijana, desde el año 2000 ha ido disminuyendo la preponderancia que hasta entonces tenía el contrato de obras, habiéndose evolucionado hacia los concursos de proyecto y obra o concesionales, con un procedimiento de licitación en dos fases, una de precalificación y una segunda en la que se realiza la oferta en firme.

En este ámbito, el director de Operaciones de Sener, Luis Bazán, aludió a la oportunidad que representa la presencia de las constructoras y concesionarias españolas en





el mercado internacional a los que invitó a no extender, en su contratación con empresas consultoras, las características de la contratación en el mercado nacional, ya que no cabe pensar que es posible proyectar de la misma forma y al mismo precio que en España, trasladando a la ingeniería exigencias contractuales (responsabilidades, seguros) sin contrapartida económica suficiente.

En definitiva, la necesaria trasposición de las nuevas directivas europeas sobre contratación pública (la general, la relativa a los contratos de concesión y la referente a los sectores del agua, la energía y los transportes), constituye una oportunidad para que la normativa de contratación en España se adapte a las prácticas utilizadas en todo el mundo y que suponen un reconocimiento del carácter intelectual de los trabajos de ingeniería y arquitectura y la priorización de los criterios de calidad sobre el precio, llegando a considerar que el factor coste adopte la forma de un precio fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad.

La exitosa trayectoria internacional de nuestras empresas es otro factor que puede cooperar en acometer esta reforma legislativa. Debe aprovecharse la experiencia, capacidad financiera y el liderazgo sectorial global de los grandes grupos empresariales españoles en el campo de la ingeniería, de la construcción y de la concesión de servicios, para concertar el establecimiento de modelos de contratación que optimicen los procesos de planificación, diseño, ejecución y explotación de las infraestructuras con el consiguiente beneficio social.

No perdamos la ocasión que nos da la transposición de la directiva europea para reformar nuestros inadecuados sistemas. Adelantemos con tiempo los proyectos de futuro. Invirtamos mejor nuestros recursos, analicemos y estudiemos con mayor profundidad nuestros proyectos de inversión y contratemos las obras y los servicios profesionales, como se hace en las sociedades avanzadas del mundo occidental. **ROP**