

TEMAS

EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS EN ESPAÑA

Por FRANCISCO GÓMEZ ANTÓN

Sumario: 1. Deficiencias en la ejecución de Obras Públicas.— 2. Causas principales de la deficiente ejecución.—2.1. El planeamiento.—2.2. La fiscalización de la ejecución.—3. Conclusiones.

1. Deficiencias en la ejecución de las obras públicas

En el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Madrid, en septiembre de 1956, los contratos de obras públicas ocuparon en buena parte la atención de los congresistas. Un elemental examen de las actas basta para advertir el enfoque eminentemente práctico con que el tema se abordó. Sin duda era inmejorable la oportunidad que ofrecía el Congreso de escuchar el parecer de hombres con largos años de experiencia, que, además, representaban a sesenta y cinco países y organizaciones internacionales. Y la oportunidad se aprovechó: multitud de problemas fueron apuntados en los debates, de interés creciente.

He aquí uno de ellos: Se observa—hizo notar BALBE— que los americanos, al ejecutar sus bases militares en Europa y Norte de Africa, han rechazado importantes fases de obra a contratistas acreditadísimos, que adquirieron su prestigio precisamente trabajando sin interrupción ni contratíempos considerables para las Administraciones públicas de sus países respectivos. El hecho nos obliga a pensar o que tales contratistas han trabajado intencionadamente peor para los americanos o que éstos fiscalizan con mayor escrupulosidad la ejecución de las obras. Lo primero es poco probable; en consecuencia, todo parece indicar que las Administraciones públicas europeas y norteamericanas dan por buenas obras cuya calidad no resiste un examen tan cuidadoso como el hecho por los americanos. Esta deducción parece coincidir en un todo con la realidad.

Pero si aparentemente con los mismos elementos personales y materiales con que se producen obras de calidad baja los americanos han hecho bases militares por todos conceptuadas como de elevada perfección técnica, ¿no será posible llegar entre nosotros a resultados semejantes?

El problema planteado tiene el doble interés de su carácter práctico y de su palpitante actualidad. Pero no es difícil advertir que sólo en cierta medida es un problema jurídico, susceptible, por tanto, de un análisis desde el Derecho. El más superficial observador, en efecto, echa de ver, en la génesis de una obra deficientemente realizada, causas interconexas, de fuerza diversa, por lo que este análisis debería ser emprendido mejor por un técnico que por un jurista, a quien por fuerza ha de ocultársele la trascendencia que pueda tener, por ejemplo, la súbita escasez de varilla metálica de determinado grosor o el vicio aparente de tal o cual obra.

Sin embargo, un estudio jurídico del problema es no sólo posible, sino necesario. Indudablemente, el punto de partida de este estudio ha de constituirlo la descripción objetiva de la situación problemática que se pretende resolver, y tal descripción es cuestión no jurídica. Pero en cuanto se disponga de ella, por cualquier conducto, será llegado el momento de analizarla a la luz del Derecho, o mejor de revisar el ordenamiento en cuanto le sea aplicable. Una revisión crítica con tal enfoque realista siempre es fecunda, porque si las normas se revelan sin tacha, orientan decididamente la búsqueda de soluciones por otros derroteros, y porque, además, es siempre más posible que en las normas se acierte a descubrir alguna imperfección rectificable o la inoportunidad de «perfecciones», desconocedoras de la realidad a que la norma se aplica.

2. Causas principales de la deficiente ejecución

Las específicas circunstancias en que el problema objeto de estas consideraciones se abordó parecía exigir un preciso enfoque del mismo; habrían de examinarse, en primer lugar, las bases militares americanas prestando particular atención a cada uno de los detalles del sistema puesto en juego para su realización; a continuación convendría proceder al mismo análisis respecto de las obras públicas proyectables sobre el ordenamiento jurídico aplicable a la materia que nos ocupa.

Por ello, en los primeros meses de 1957, nos pusimos en contacto con Brown, Raymond and Walsh y A. E. S. B. (Architects and Engineers, Spanish Bases), empresas mixtas encargadas respectivamente de la construcción de las bases y de la elaboración de sus proyectos; ellas y la Misión Militar Norteamericana nos facilitaron cuanta información requeríamos, tanto relativa al vínculo establecido entre el Estado norteamericano y las empresas proyectista y constructora como del que liga con éste a los contratistas españoles. Por su mediación pudimos, además, visitar posteriormente algunas de las bases en construcción para verificar la forma en que de hecho se aplicaban las normas, que, en líneas generales, ya nos eran conocidas.

A lo largo del tiempo ocupado en todo ello fuimos afirmándonos en la idea de que las principales causas de cuantas deficiencias son denunciadas en nuestras obras públicas se encuentran no en el conjunto de normas que regulan su ejecución, sino en la forma en que tales normas se aplican, y sobre todo en la fuerza de circunstancias sociales o económicas marginales por completo a aquellas normas. Esta impresión resultó más y más acentuada a medida que el estudio del material facilitado por los americanos nos permitió advertir paralelismos esenciales entre las regulaciones, suya y nuestra, de la ejecución contractual de obras públicas.

Por ello creímos, sin utilidad práctica alguna, embarcarnos en un estudio comparativo de sectores del ordenamiento cuyas diferencias no parecían, en principio, explicar la existente entre las obras que habían planteado el problema. Podría ser fructífero, en cambio—pensamos—, buscar la explicación por otros caminos...

Esto, que era el primero y más importante paso, no podíamos nosotros hacerlo con rigor, dada la naturaleza extrajurídica de esos caminos nuevos. En consecuencia, hubimos de recurrir a la opinión de expertos en la materia: Brown, Raymond and Walsh, A. E. S. B., Agromán, Huarte y Compañía, diversos contratistas de menor importancia, ingenieros al servicio de empresas particulares y, en fin, funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y de distintas Administraciones locales. En buena parte también nos servimos de las opiniones vertidas en *La Gaceta de la Construcción*, que desde finales de 1953 viene prestando atención ininterrumpida a las bases americanas en España.

Contrastando tan diversos puntos de vista y pesando las circunstancias que pudieron haber influido en la formulación de cada uno de

ellos, pudimos llegar a concretar el nuestro propio, que a continuación se expone:

No es probablemente necesario advertir, en primer lugar, que la calificación que implícita o explícitamente se haga aquí de todas o algunas de nuestras obras públicas no está respaldada por nuestra comprobación personal (inútil por técnica), sino por la opinión general o, al menos, por la de quienes merecen todo nuestro crédito; en segundo lugar, que dada la índole de esta materia y las circunstancias personales de quienes fueron consultados, no es posible—ni necesario, por lo demás—hacer referencia, general o expresa, a la autoridad de las personas, ni detallar los hechos objeto de la experiencia de cada una de ellas que las llevaron a formular su criterio.

La exposición resulta así poco más que esquemática y sin otra validez que la de un planteamiento provisional aceptado como bueno, pero en disposición de amoldarse a demostraciones mejor fundadas.

2.1. PLANEAMIENTO.

Cualquier obra es tanto más perfecta cuanto mejores son su planteamiento y su ejecución. Esta afirmación, que no tiene réplica, viene a destacar la importancia que en el proceso de realización de obras corresponde al proyecto, importancia que—a pesar de su evidencia—es, con frecuencia, no tenida en cuenta. El proyecto, efectivamente, tiene más valor que el de simple modelo a que se ha de ajustar la ejecución: constituye la base del procedimiento licitatorio para la elección del contratista y el punto obligado de referencia en la resolución de cuantas cuestiones se plantean a lo largo de la ejecución de la obra.

En consecuencia, si el proyecto es imperfecto (por poco detallado, por ligereza de las labores de sondeo, análisis de suelos, etc.; por valoración sólo aproximada de estructuras, por estar hecho contando con materiales que no existen en el mercado o que son, en realidad, distintos de lo que se dice son; por cualquier causa, en fin), si el proyecto es imperfecto—decimos—resulta haber en el comienzo mismo de la ejecución de la obra un foco de desórdenes, que más o menos a la larga se harán sentir.

Como es sabido, la adjudicación de una obra se lleva a cabo entre nosotros, en principio, mediante procedimientos licitatorios de diversos tipos, siendo el primero de ellos (la regla general también, por tanto) la subasta. La subasta implica la adjudicación de la obra atendidas

exclusivamente las cifras de la oferta. Y esto de manera ineludible y automática.

Ahora bien, si los cálculos de la oferta se han fundado en proyectos na ajustados a lo que de hecho se va luego a ejecutar, tendrán que modificarse sin remedio. Y en esa ineludible modificación se encuentra el origen de encarecimiento verdaderamente considerable: en las sesiones del Congreso de Madrid, el delegado belga VRANKEN hablaba, con la experiencia de muchos años de inspección de obras públicas, de aumentos en los gastos ¡hasta de un 50 por 100! En buen número de las realizadas en España, tal porcentaje ha sido ampliamente superado. Se llega así, paradójicamente, al siguiente resultado: en busca de economías se había establecido un sistema rígido de adjudicación de la obra haciendo caso omiso de un hecho repetidamente confirmado, a saber: que los precios más bajos ni corresponden habitualmente a la calidad requerida (aunque se afirme, por el oferente, lo contrario) ni son los ofrecidos por los contratistas de mayor garantía. En busca de economía, pues, se había llegado a aceptar la posibilidad de que—a no ser que la fiscalización lo remediara, supuesto del todo improbable, como veremos—la calidad de la obra fuera inferior de la debida y la relación se estableciera con personas cuya intención fraudulenta en ocasiones era un dato más con que había que contar. Todos estos riesgos se corrían a cambio de un precio más bajo, y así desde el principio se dejaba abierto (con las deficiencias del proyecto) un portillo amplísimo a revisiones económicas sin medida, capaces de subir el precio real por encima—muchas veces—del que hubiera correspondido a la ejecución por otro cualquiera de los contratistas oferentes.

En las bases americanas se han llevado las cosas de modo muy distinto. En un principio se procedió a adjudicar las obras mediante subasta. Basta hojear la *Gaceta de la Construcción* para advertir el cambio operado posteriormente; este semanario, decididamente partidario del citado sistema licitatorio, se encargó de sacar a la luz las adjudicaciones hechas mediante cualquier otro. En mayo de 1956 se manifiesta abiertamente en contra del hecho de que a las licitaciones de algún interés sólo se admitan cinco o seis contratistas seleccionados discrecionalmente y que no hayan faltado las adjudicaciones directas; meses después—en agosto—comenta elogiosamente el aumento de subastas a costa de los otros sistemas; en diciembre vuelve a la carga a propósito de la restricción de ciertas adjudicaciones a favor de empresas exclusivamente americanas... Puede decirse que los americanos

han actuado en este sentido con gran libertad. Y sus cambios de comportamiento obedecen a las desagradables circunstancias surgidas al principio—a pesar de la perfección de los proyectos— como consecuencia de la adjudicación por procedimientos licitatorios rígidos. Con todo, vale la afirmación de que un mal proyecto multiplica los inconvenientes por la multitud de modificaciones a que obliga.

Pero hay más: el estudio impreciso de precios, modos y plazos de ejecución, que provoca modificaciones de las obras en curso de ejecución, supone en la práctica un tremendo clima de tolerancia, y la ineffectividad de las cláusulas penales, tan minuciosa y rigurosamente establecidas en los pliegos de condiciones, que se ha convertido en axiomática la afirmación de que su aplicación provocaría indefectiblemente la ruina del contratista. Cierto que esta consecuencia, injusta por excesiva, ha de evitarse, pero no mediante la relajación en la observancia de lo establecido, sino a través de la ponderación en el momento de fijar aquellas cláusulas penales. Pero aunque la ponderación haya estado presente entonces y las cláusulas en cuestión sean perfectamente razonables, están condenadas a la inobservancia si el proyecto es tal que desencadene el juego de alteraciones en la ejecución de la obra en curso.

Cierto es, sin embargo, que un proyecto perfecto no es garantía suficiente de buena ejecución, pero no es menos cierto que esa buena ejecución requerida es casi utópica si se basa en un proyecto deficiente.

Pues bien, pasemos al examen de la realidad española en la ejecución de obras públicas, contrastándola con la práctica habitual en la de las bases americanas en España.

El planteamiento de éstas es ejemplo acabado de escrupulosa minuciosidad. Las obras han sido proyectadas con todo detalle y sólo lo realmente imprevisible ha sido imprevisto. A la realización de los proyectos se ha dedicado toda una asociación de empresas particulares especializadas en esa labor de proyección (la citada Architects and Engineers, Spanish Bases), cuyos servicios fueron contratados por la Administración americana y que a su vez contrató los de numerosos técnicos españoles. Llama la atención, por contraste, no que la Administración americana buscara la ayuda de particulares (pues ello es normal en la ejecución de obras públicas en los Estados Unidos), sino la existencia de grandes Compañías especializadas precisamente en la labor de proyección. Ello revela, en efecto, una mentalidad muy distinta de la nuestra, en virtud de la cual a los proyectos se les concede la atención

que por su importancia merecen. En España, por el contrario, se les otorga muy escasa consideración. Como en todo, en este hecho confluyen, interconectadas, diversas causas. Parece posible señalar como las más importantes de ellas la pobreza de medios y la falta de coordinación, que agrava las consecuencias de la pobreza.

A esta podemos considerarla en general o en relación precisa con los medios inmediatamente requeridos para realizar el proyecto. Al parecer —y salvo en rarísimos supuestos de excepción— no puede decirse que la imperfección que en ocasiones se advierte en los proyectos sea imputable a la pobreza del instrumental utilizado para hacerlos; muy al contrario ocurre en la ejecución propiamente dicha. Aquí sí que el diferente grado de desarrollo técnico es fuente de graves diferencias entre el nuestro y otros países. Más de seiscientas grandes máquinas se han utilizado para realizar las bases americanas: el proceso de ejecución ha sido así, aparente y sustancialmente, distinto del normal en las obras públicas españolas. Más aún: según parece hay calidades en cierto tipo de labores que no pueden lograrse más que empleando maquinaria que existe, desde luego, pero no en nuestro país. Son calidades que figuran en los proyectos, pero que tanto la Administración como los contratistas saben que no podrán alcanzarse. Se proyectan, sin embargo, y constituyen un factor más de obligada rectificación posterior, con las funestas consecuencias a que más arriba hicimos referencia.

Pero, según decíamos, el planteamiento de las obras, si deficiente, lo es sobre todo por la pobreza general del país. En efecto: ésta se manifiesta, primeramente, en la exagerada limitación de recursos económicos, que no bastan a atender con la urgencia necesaria la multitud de obras que exigen una atención urgente. Se manifiesta, además, en la escasez de materias básicas para la construcción.

Esta última razón (nada más que atenuada en su gravedad), en el mejor de los casos, por la intervención estatal en el mercado de dichas materias, es capaz por sí sola de hacer casi inútil la labor de proyección detallada, pues la incertidumbre que ocasiona respecto de la disponibilidad de materiales básicos es innegable. Como, además, la experiencia de cada día da que esa incertidumbre está muy bien fundada, resulta ser la solución más razonable la de no calcular los proyectos más que en grandes líneas, dejando lo demás a lo que resulte de las circunstancias en el momento de la ejecución.

Ocurre también, decíamos, que la escasez de recursos económicos es hasta angustiosa en ocasiones. Salta a la vista entonces que sin una

bien meditada e inflexible política de ejecución de obras la presión de intereses diversos (los centrados en cada una de las obras) llegará sin dificultad a desbordar el plan previsto para el aprovechamiento de recursos. Esto ocurre efectivamente. Con frecuencia resulta ser una favorable coyuntura política el más fuerte factor determinante de que tal o cual obra se ejecuta en un momento dado y no en el lugar que le corresponde en los planes de obras.

Veníamos refiriéndonos a los proyectos de obra. ¿Qué efectos tiene sobre ellos lo dicho? Naturalmente, el juego de influencias no puede oficialmente darse por conocido. Y así los organismos técnicos encargados de proyectar las obras las proyectan, en efecto, como desconociéndolo. Viene, en consecuencia, a ocurrir que malgastan esfuerzos y dinero proyectando todo lo hipotéticamente realizable. Son proyectos que se archivan, y archivados muchas veces envejecen, y son inútiles cuando la obra llega, si llega, a realizarse. Entra así en juego un factor psicológico cuya importancia es forzoso reconocer: no existe ilusión profesional, sentido de responsabilidad ni rectitud en el cumplimiento del deber capaz de resistir a largo plazo que los frutos del propio esfuerzo no pasen de la cuidada ordenación de un archivo. En consecuencia, los proyectos terminan por convertirse en anteproyectos. Y cuando es llegado—por fuerza de una presión eficaz—el momento de realizar tal o cual obra, el proyecto ha de prepararse con la urgencia exigida para el aprovechamiento de la coyuntura favorable: la urgencia genera estudios superficiales, y éstos, improvisaciones o soluciones ficticias. El resultado es, de nuevo, un conjunto de planos sin concordancia con la realidad, inevitable fuente de rectificaciones, de nuevas soluciones improvisadas, de encarecimientos, de inobservancia de las cláusulas penales y de tolerancia de todo tipo.

Lo dicho es aplicable tanto a los recursos económicos como a los materiales. Más aún: si alguna coordinación presenta dificultades graves es la del aprovechamiento de estos últimos, y, en consecuencia, a su falta puede achacarse hasta cierto punto también la deficiencia de calidad de los proyectos.

* Destaquemos en resumen este importante hecho, cuyos efectos ya fueron referidos; por virtud de muy diversas causas conjugadas, las obras públicas en España se realizan algunas veces tomando como base no proyectos minuciosos, sino simples anteproyectos o improvisaciones. La diferencia entre esta forma de proceder y la seguida en las bases americanas es radical.

2.2. FISCALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN.

Una vez proyectada la obra, la calidad del resultado dependerá de la adecuación entre lo que ha de hacerse y lo que efectivamente se hace. Esto es un problema, sobre todo, de fiscalización eficaz de la ejecución.

Ha sido abundantemente comentada ya en España la sorpresa que constituyó para muchos contratistas españoles la efectiva exigencia, por parte de los americanos, de cada una de las detalladas cláusulas de sus contratos. Tuvo que sorprenderlos, en efecto, pues indudablemente no lo esperaban, habituados como están al distinto proceder de la Administración pública española. Sólo esta confianza sin fundamento, por ejemplo, que las ofertas hechas para cierta obra, estimada—según se supo luego—en 1.400 millones de pesetas, no rebasaran en algún caso los 900 millones. No se puede desconocer, por supuesto, que los contratistas españoles realizan sus cálculos muchas veces con improvisación; éste es un hecho quizá cada día menos frecuente. Sin duda los contratistas tienen sus razones para actuar así, pero el clima que se crea no favorece en nada el rigor de los cálculos. Ahora bien, por grande que sea la experiencia de los contratistas en la estimación de obras sobre plano, no es posible pensar que se traduzca en bajas de 500 sobre 1.400 millones. La razón de éstas hay que buscarla, pues, en la esperanza de que la ejecución no se ajustará al proyecto: la esperanza que da lugar, como se ve, a cualesquiera bajas con tal de resultar adjudicatario de la obra. Esto es lo importante; después—se piensa—será llegado el momento de lograr rectificaciones en los planos o en los precios.

El ejemplo citado no es único. En marzo de 1956 se habían realizado para los americanos, por 2.500 millones de pesetas, obras cuya estimación ascendía a 4.000 en números redondos. El caso del oleoducto Rota-Zaragoza es, pues, sólo uno de tantos. Naturalmente, la sorpresa tuvo sus efectos: cada vez más, las cifras de la oferta y las de estimación del dueño de la obra se aproximaron hasta anular las diferencias o convertirlas en favorables a la oferta.

El rigor de la exigencia es, pues, distinto entre nosotros y en las bases americanas. ¿Por qué?

En primer lugar puede relacionarse—según dejamos dicho más arriba—con la baja calidad de los proyectos, pues si éstos no reflejan realmente lo que se ha de realizar, a nada conduciría la exigencia de su cumplimiento. Si en lugar del primer proyecto consideramos el que puso,

en vías de ejecución, remedio a sus deficiencias, la objeción no queda tampoco resuelta, pues las improvisaciones llevan aparejadas casi siempre inconvenientes para el contratista, que se compensan con tolerancias por parte de la Administración. Ciertamente es que si la Administración decidiera mantener, a pesar de todo, el rigor de su exigencia podría hacerlo; pero ella es la primera interesada en no provocar, por ésta ni por otras formas, una deserción o un encarecimiento de la oferta atenta a cubrirse frente a todo riesgo.

En segundo lugar puede achacarse a la falta de medios de fiscalización. En las visitas que hemos tenido ocasión de hacer a las bases americanas se nos ha hecho observar por técnicos españoles empleados en ellas lo completo de las instalaciones montadas en las bases mismas para la fiscalización de su ejecución. Tantas—y con tanto personal—como es preciso para comprobar la concordancia exacta entre lo proyectado y la obra hecha. Aparte de la evidente eficacia inmediata que esto tiene sobre la conducta del contratista, elimina de raíz todos los inconvenientes que se siguen de una irregularidad descubierta cuando ya sobre ella se ha seguido obrando, tantos que en ocasiones llega a resultar menos perjudicial aceptarla que intentar corregirla. Se dirá que la práctica puede suplir las deficiencias técnicas; pero, aparte de que la realidad demuestra lo contrario, la sustitución de las valoraciones exactas por las aproximativas de un experto lleva necesariamente la fiscalización al terreno de las discusiones y las tolerancias. Por otra parte, las comprobaciones «exactas», en ciertos casos en que sólo pueden realizarse en muy contados Centros de toda España, se logran con tal retraso que, desde luego, no permiten llevar la obra adelante con la seguridad de que no tiene tacha, a no ser que la obra se paralice en cada una de esas comprobaciones. La solución, por absurda, queda desechada. Y la comprobación, en los supuestos dichos, prácticamente también.

Por otra parte, se echan en falta en las obras públicas españolas técnicos intermedios que con continuidad y competencia vigilen paso a paso la ejecución de las obras. La fiscalización se ejerce, de hecho, por obreros de confianza, cuya labor muchas veces no puede pasar de la simple comprobación numérica de las cantidades de material empleadas, y este es el dato, único en ocasiones, con que cuentan los técnicos superiores cuando giran—en el cumplimiento de su deber—visitas de inspección. No puede pretenderse, por otra parte, que estas visitas se multipliquen; dada la actual organización administrativa, los ingenieros,

y hasta los ayudantes, son absorbidos por un trabajo de oficina ajeno a su específica capacitación técnica; además, la atención obligada a obras distintas —y a veces muy distantes— imposibilita de hecho su presencia continuada en cada una de ellas.

O se lleva a cabo, pues, una reorganización total de competencias contando con el personal existente, o el remedio se busca en la reforma de los sistemas de enseñanza, que permita el acceso a la ejecución de obras públicas del necesario número de técnicos intermedios.

A lo dicho hay que añadir la disolución de responsabilidad inherente a la dispersión orgánica y a la complejidad de tramitación de expedientes.

De hecho existen hoy en España tantos Ministerios de Obras Públicas como Ministerios, pues todos ellos, en mayor o menor medida, lo son. La situación tiene su origen en la Ley General de 13 de abril de 1877, que dividía las obras públicas estatales en «de general uso y aprovechamiento» (camino ordinarios y de hierro, puertos, faros, canales, etc.) y construcciones (la Ley menciona, art. 9.º, sólo edificios) destinadas a los diversos servicios estatales. Según la propia Ley General, las obras de general uso y aprovechamiento se encomiendan al Ministerio de Obras Públicas, o mejor al antiguo Ministerio de Fomento. Las construcciones destinadas a servicios dependen en cambio del Ministerio en que el servicio esté enclavado. Pero los sucesivos desdoblamientos ministeriales, por una parte, y los distintos criterios de atribución, por otra, han hecho que en realidad todos los Ministerios lo sean, hasta cierto punto, de Obras Públicas. En efecto, todos ellos se hacen cargo no sólo de las construcciones destinadas a sus servicios, sino también de cualesquiera otras que no sean «de general uso y aprovechamiento». Algunos tienen una esfera de competencia aún mayor en esta materia; así al Ministerio de Educación corresponde todo lo relativo a monumentos artísticos, históricos, etc.; al del Aire, los aeropuertos; al de la Vivienda (creado por Decreto-ley de 25 de febrero de 1957), toda la materia de urbanismo, sin contar con que la misma construcción de viviendas puede ser, a todos los efectos, «obra pública». En la esfera local, el panorama es igualmente confuso por la confluencia de gran número de disposiciones sobre la materia: Ley de Régimen Local, Reglamento de 2 de julio de 1924 (pues aún no se ha dictado el nuevo Reglamento de Obras de las Corporaciones Locales), Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, etc. Aparentemente no hay problema alguno desde el momento en que la Ley de Régimen Local divide las obras munici-

pales en obras de urbanismo y ordinarias y que las primeras se atribuyen al Ministerio recién creado. En la práctica, sin embargo, la dispersión normativa hace realmente confusa la materia en estudio.

La disolución de responsabilidad no viene sólo de ahí: la ejecución de una obra pública se ajusta en muchos casos a un procedimiento de tal complejidad que es imposible a veces saber con exactitud los límites de la competencia de cada uno de los órganos que intervienen en ella. Ocurre esto hasta el punto que se ha podido llegar a escribir al tratar un tema muy directamente conectado al que nos ocupa: «... deberá el legislador delimitar en la nueva Ley (la de Enseñanzas Técnicas) las atribuciones de cada sector y los campos privativos de las distintas profesiones afectadas, con objeto de que en todo momento pueda saber el Gobierno quién es el responsable de un problema técnico determinado».

Al hablar de disolución de responsabilidad no se trata de insinuar siquiera que, en su consecuencia, se desatará, sin freno, la inmoralidad de los funcionarios, porque se cuenta con lo bien fundado del prestigio de que gozan. Lo que se quiere hacer notar es que esta situación lleva aparejada la desaparición de los estímulos profesionales que juegan cuando la atribución de competencias permite señalar claramente cuál es la labor de cada cual.

Nada tiene de extraño que hablemos de procedimientos complicados en referencia con las obras públicas, siendo, como es, algo que puede predicarse de toda la Administración.

Junto a la disolución de responsabilidad y la confusión, las inacabables cadenas de trámites provocan una de las dos siguientes consecuencias: o el alargamiento excesivo de la ejecución con todos los encarecimientos y perjuicios de diverso tipo inherentes a ello, o la superficialidad en la intervención de cada uno de los órganos llamados a entender en el expediente. La primera, claramente mala; la segunda, peor, porque de ella sí que se sigue, por reiteración de superficialidad, la destrucción a largo plazo del sentido de responsabilidad individual.

La fiscalización es deficiente: lo es por un conjunto de razones: pobreza de medios ordenados para llevarla a efecto, carencia de técnicos intermedios, disolución de responsabilidad... Y lo es también en buena parte por la ausencia de auténtica coordinación. Existen, es verdad, planes generales de obras públicas, pero esto no basta; nuestra limitación de recursos es incompatible con el hecho de que cada Ministerio elabore su propio programa de obras, sin tener en cuenta ni los

de los demás ni la posibilidad real de obtener los materiales necesarios al tiempo de la ejecución. Semejante falta de coordinación es por muchos modos dañosa: la coordinación sería la más eficaz barrera frente a las presiones interesadas y al tiempo permitiría el aprovechamiento mejor de los recursos disponibles. No existiendo, inevitablemente surge (a pesar de los planes generales) el desorden, la paralización de obras, el clima de tolerancia y, con todo ello, graves daños para la economía nacional.

3. Conclusiones

Hemos visto hasta qué punto la calidad de una obra depende de la del proyecto y del rigor de la fiscalización de su ejecución. No será necesario insistir en la idea de que por perfectos que ambos sean, los resultados serán deficientes si se enfrentan con la escasez de medios o con la práctica de ejecución viciosa fuertemente arraigada.

Pues bien, con ambas deficiencias es preciso contar entre nosotros. Mas tampoco es dable advertir en ellas la presencia de ese cúmulo de vicios normales en España, a los que achacábamos la imposibilidad de una fiscalización eficaz y la imperfección de los proyectos de obra. El ejemplo de las bases americanas sólo nos sirve en cierta medida, no como patrón, sino como contraste del que resaltan vicios cuya eliminación se ha de buscar.

Notemos cómo las posibilidades de conseguir una obra pública de calidad en España han ido disminuyendo a medida que avanzamos en el proceso lógico. Un proyecto bien hecho es el primer paso indispensable, y el proyecto está mal... Echemos mano entonces—decíamos—de la habilidad de improvisación (de todo el conjunto de facultades personales), del técnico encargado de la ejecución y unamos a ella una fiscalización rigurosa; pero tal fiscalización es casi impracticable y aquellas facultades personales quizá no entren en juego al ritmo necesario... Por otra parte, el panorama es duro: hay medios escasos y hay también una rutina que favorece las deficiencias en la labor del contratista... ¿Qué nos queda, pues?

A nuestro modo de ver, el único remedio—en tanto permanezcan las causas de desorden anotadas a lo largo de todo este capítulo—reside en las personas. La afirmación está corroborada por un hecho innegable: la diferente calidad de las obras públicas de nuestro país. Lo único que

explica que sean diferentes, cuando han sido ejecutadas con las mismas dificultades de medios y de ambiente, es la intervención en ellas de técnicos y empresas de mayor empuje.

Una conclusión, ya se ve que tiene mucho de elemental que apenas si parece merecer todo este análisis: las personas, naturalmente, son la clave de toda diferencia. Esto es verdad. El estudio, sin embargo, pensamos que no sobra; se ha puesto de manifiesto en él la fuerza de factores orgánicos, funcionales, económicos, ambientales, ninguno de los cuales —por supuesto— basta, pero que juntos y armonizados son capaces de impulsar enormemente la acción administrativa.

Y en ello está apuntada la posibilidad de algún remedio. Las personas, es cierto, son difícilmente mejorables. El lograr estructuras, procedimientos, coordinación, eficaces no lo es tanto, y si se logra, algo de positivo se habrá hecho.