

Opinión

SALA VIP

El precio de las obras públicas

Benigno Valdés

Hace unos días la Directora General de Infraestructuras hacía notar la muy anómala situación de que el 98% de las obras licitadas desde 1996 por la Administración del Estado han acabado costando –vía modificados– más de lo inicialmente estipulado en los contratos. “Cuando en Europa hablas de la cultura de modificados que hay en España”, decía la Directora, “no se lo pueden creer”. Cierto; y tampoco se entiende en España... A menos que uno haya tenido que lidiar con ello.

Si nadie lo entiende, ¿por qué ocurre? El presidente de una patronal del sector lo atribuye a que “la obra pública se desarrolla en contacto con el terreno y España tiene una geografía y geología muy complicadas”; y gran parte de la ciudadanía lo asocia con la corrupción. Sin negar que esas circunstancias se den en un número de casos, lo cierto es que con la vigente ley de contratos tendríamos “modificados” aun sin prácticas corruptas y aunque España fuera una llanura de composición geológica uniforme.

El problema radica en esa ley. No sé quién la redactó; pero quienes la aprobaron no tuvieron en cuenta lo inadecuado que es introducir *incentivos perversos* en las leyes. Porque una ley que empieza por aceptar que es posible revisar al alza el valor de un contrato en porcentajes no desdeñables, es una invitación a que las empresas constructoras participen en los concursos públicos con bajas de igual cuantía, aun sabiendo que con esas bajas no pueden cubrir los costes de ejecución y obtener un beneficio razonable.

Los técnicos del Estado pueden valorar las obras con alguna desviación, pero no de forma rutinaria, como ese 98% de proyectos “mal calculados” implicaría. La realidad radica en el hecho de que muchas empresas acuden a los concursos públicos con bajas tan abultadas como les sea legalmente posible para no quedarse fuera de concurso. Si la baja permitida es el 25%, el 25%; si el límite inferior fuera legalmente más, pues más. No es sólo un asunto de coste del proyecto; también lo es de sus plazos de ejecución: si los técnicos del Estado establecen un período *realista* de dos años y el límite inferior legalmente posible es 15 meses, las empresas concursan ofreciendo



periodos de ejecución hasta ese límite. En realidad, no importa, porque el objetivo es ganar el concurso y no ejecutarlo con ese coste y en ese plazo. Saben que, a lo largo del camino, el consiguiente modificado devolverá las cosas a la realidad.

Una vez ganado el concurso tiene lugar el ritual: La empresa empieza ejecutando las partidas del proyecto que tienen una *ratio coste real/coste acordado* más baja, posponiendo las demás; esto le permite ganar tiempo sin incurrir en pérdidas inmediatas. Pero ocurre que quien decide qué se debe ejecutar y cuándo es la Dirección Facultativa, y así surge el enfrentamiento entre ambas. En ese punto arranca un trasiego de faxes en los que se dice, por ejemplo, que determinada partida no se puede ejecutar porque falta... *algo* –en realidad, da lo mismo– en el proyecto; o cuestionando las mediciones; o queriendo renegociar precios ya establecidos; o emitiendo certificaciones de obra distantes de lo efectivamente ejecutado, lo que obliga a la Dirección Facultativa a no firmarlas, y la obra se detiene... Tiempo perdido que luego será utilizado para *justificar* por qué es imposible cumplir el plazo acordado.

Sólo hay una forma de arreglarlo y hacer que el contribuyente pueda disfrutar de la obra cuando la necesita: el *modificado*. Con suerte –y mucha pelea– se logra pactar que el coste final, aunque superior al contratado, no esté

muy lejos del de licitación. En tal caso, la obra no costará más de lo que realmente vale. No hay, pues, corrupción alguna de los responsables públicos y, aun así, hay modificado.

Pero sería un error pensar que como el coste final, aunque superior al contratado, es lo que los técnicos establecen como verdadero valor de la obra, no hay por qué preocuparse. ¡Claro que debemos preocuparnos: el sistema es una chapuza! Sin ánimo de ser exhaustivo, da lugar a lo siguiente: (1) Aumenta los costes administrativos; (2) produce incertidumbre sobre el devenir de la obra y alarga el periodo de ejecución, un coste adicional para el contribuyente que, con frecuencia, no puede disfrutar a tiempo de una infraestructura, sin que por ello le cueste menos; (3) convierte el proceso de asignación competitiva –en teoría justo y transparente– en una farsa; y (4) desincentiva la adopción de técnicas y mecanismos de gestión interna más eficientes para las propias empresas del sector.

Necesitamos, pues, una legislación más fina en materia de contratos públicos. No hace falta inventar mucho, basta con inspirarse en algunas legislaciones de otros países de la Unión. ¿Es tan difícil, por ejemplo, legislar que las empresas, disponiendo de un tiempo para estudiar el proyecto presentado por la administración, se hagan responsables de él si se presentan al concurso? Con eso se solucionarían muchos problemas.

Es una buena noticia, por tanto, que el Ministerio de Fomento haya reparado en ello. También lo sería que las empresas constructoras no tuvieran mano en el arreglo, porque corremos el riesgo de caer en la trampa reflejada en este conocido cuento:

–¿Habéis ido a la catequesis?

–Sí

–¿Y de qué habéis hablado?

–Del pecado

–¿Y qué ha dicho el cura?

–No es partidario.

Benigno Valdés es Director General del Instituto IMDEA Ciencias Sociales y Catedrático de ICADE.