

PLANIFICACION

Por JUAN LARA LARA

Ingeniero de Caminos

Expone el autor su criterio y opinión personales sobre el amplio tema que implica la palabra que sirve de título al presente trabajo, aplicado especialmente a las obras públicas. Aboga principalmente por el detallado y profundo estudio económico de los proyectos, dando aliciente a la iniciativa privada para que tome parte en la financiación, en ciertos casos, y cultivando, en suma, la labor de fomento que antaño tenía nuestro Ministerio.

El ritmo impuesto por la reciente actuación del Gobierno en materia económica, influye de forma tan decidida en la de nuestro Ministerio de Obras Públicas, que parece conveniente considerar algunos de los numerosos aspectos que la nueva situación crea.

En efecto, sabemos que la Superioridad se ha encontrado con una grave serie de cuestiones hacia las que ha sido necesario dirigir una enérgica acción para encauzar una actividad en muchos aspectos desbordada de sus justos cauces. La política deflacionista actual, con su instrumento estabilizador, ha evidenciado la urgencia de acompasarnos al momento económico europeo, y ahora, centrada nuestra moneda, se presenta el arduo problema de la marcha, pero sabiendo que ésta tiene un *tempo* distinto.

Ya hemos hablado en diferentes ocasiones de la necesidad de politizar nuestra actuación de funcionarios con objeto de darle vitalidad, ya que la fuerte tradición burocrática de quietismo e indiferencia es capaz de anular cualquier orientación, que no solamente ha de ser obedecida, sino que ha de ser revitalizada imprimiendo el sentido de eficacia y propia inquietud que ella va necesitando para desarrollarse armónicamente. Es paradójico que, por contraste, con esta atmósfera, se haya podido producir ese otro hecho que ha supuesto el peso abrumador de proyectos reformados, etc., que durante tantos años ha hecho clamar, un poco en el desierto, a nuestro prestigioso Consejo de Estado, para su reducción y limitación estricta. Ello toca en el fondo a uno de los puntos a que quería referirme, que parecía, imperioso tratar en el momento actual. Entiendo que la actuación en bloque de un Ministerio ha de tener no un aspecto arracimado, sino nuclear, es decir, la comprensión de las actividades como un todo dirigido a una finalidad concreta de engrandecimiento del país. Pues bien, a despecho de las normas que incesantemente se dan y que en su espíritu han cuajado en leyes tales como la de Procedimiento Administrativo — economía, celeridad, eficacia —, se evidencia nuestra falta de asimilación de las mismas.

Si bien de arriba abajo existe una dirección concreta, es necesario el sistema de "trial and error", y si el *ensayo* se nos propone, debemos devolver la *respuesta* para que haya así la necesaria adecuación de norma y ejecución, es decir, lo que tan ausente está de nuestra idiosincrasia y forma de ser, el CONTROL, que, por otra parte, es la única fuente de conocimiento de la actividad, tema de tanta urgencia y trascendencia en un Ministerio como el nuestro, de eminentemente carácter activo (de actividad *sui generis*, para diferenciarlo de la de otros en los que este matiz está menos diferenciado).

El campo de ancha responsabilidad que a cada Ingeniero toca hace que, desenfocando la cuestión, entendamos que la actuación ha de ser en solitario y siempre de arriba hacia abajo. El resultado me atreveré a llamarlo y calificarlo de calamitoso. Aparte de conflictos que llamaremos, y debe perdonárenos el término, de competencia entre Ingenieros de diferentes Servicios al surgir una colisión de intereses, que es asombroso entenderla como tal cuando ambos intereses son pertenecientes a un mundo orgánico encauzado dentro de un mismo Ministerio, hemos de aludir a los intereses representados por los mismos Servicios y los intereses públicos en juego. Hoy se nos hace fuertemente imperioso que el plan de actuación de cada Ingeniero sometido a una serie de normas concretas se matice, se analice en estudios de conjunto dentro de cada Sección, ya que lo otro, en superior escala, da lugar a algunos hechos como los que más adelante expongo. Este contraste de opiniones, donde deben trasladarse los mencionados intereses en juego, trayendo asimismo las voces de los regantes, usuarios de servicios públicos, afectados, etc., ya condensadas en reuniones, conferencias previas, etc., en las que se recogerían, a mi entender con carácter necesario, los aspectos que el asunto tenga respecto de otras esferas de la vida nacional (problemas laborales, sociales, etc.), debe luego volverse a realizar a mayor altura, y las propuestas, serenamente sedimentadas, al llegar a la Dirección General, con su visión de conjunto, le permitirá disponer de la opinión que antes

llamé el *error*, es decir, la *respuesta* a la orden que la produjo.

La enérgica actuación de nuestros máximos rectores en materia de ingresos, enojosa materia y de siempre difícil tratamiento por esa permanente postura de consideración preferente de nuestros propios problemas personales ante los superiores de carácter público, que estaban íntimamente relacionados con las obras y producían una perturbación intensa, incluso del mismo funcionamiento ministerial, por cuanto que, desgraciadamente, se consideraban los mencionados intereses incluso sobre los del mismo grupo y se tenían fuertes concentraciones de obras en pocas manos sin motivos serios que lo justificaran, ha traído como por ensalmo una mejor distribución de numerosos servicios que, aunque aún muy perfectibles, pueden considerarse bastante más adecuados. Y en este punto me permito exponer mi opinión de ser completamente contrario al sistema de remuneración por obra, ya que el motivo fundamental que se aduce, el de mejor trato a los más eficaces, es, simplemente, asombroso, pues no es ni lejanamente lógico que en un Servicio puedan prevalecer unas escasas personalidades sobre el resto tratándose de un Cuerpo, decididamente selecto, y dado que la realización de estudios y obras es fruto de una ordenación, en muchos casos arbitraria, si no va acompañada de una severa vigilancia. Ello nos llevaría a uno de los más serios problemas que hoy nos aqueja, el excesivo funcionariado, que es grave respuesta del mal empleo del material humano existente, debido a razones subjetivas y fuertemente perniciosas. Puede articularse, perfectamente, un sistema de estímulos que no dependan sino de apreciaciones y consideraciones objetivas, aunque siempre quede un margen de pura subjetividad que nunca es aconsejable abandonar.

Es decir, nos encontramos con un clima más propicio a esa actuación en que puedan verse los intereses comunes con mayor nitidez. Los efectos serían claros. Al matizarse aquéllos, en este contraste necesario de opiniones y cargados de hondo sentido de responsabilidad, puede influirse, e incluso irlo corrigiendo, el mismo aparato crediticio que inició el presupuesto, conduciéndolo, en sus inevitables desviaciones, por la presencia de los hechos reales. Así, unas asignaciones de obras no podrán ser consumidas; otras obras pueden presentar matices de urgencia, etc.; aspectos que deben abordarse a medida que vayan presentándose y moviéndose con elasticidad, aunque siempre dentro de los severos márgenes administrativos que una Ley de Presupuestos supone.

En efecto, el grave problema de los proyectos reformados, verdaderos hechos consumados en la mayoría de los casos, respondía a la no menos grave cuestión de las inevitables variaciones de obra, pero se cree, como el Alto Cuerpo Consultivo del Gobierno ha manifestado en diferentes ocasiones, que sería posible paliarlo con un mejor estudio de los proyectos, en primer lugar, y en segundo, con una mayor dis-

ciplina y control en la ejecución. Respecto del estudio, parece apremiante el resaltar la necesidad de que a los proyectos que lo requieran (prácticamente, todos) acompañaran, formando parte de los mismos, un estudio minucioso y serio de su aspecto y financiación económica, ya que no es concebible la consideración actual del proyecto como cuerpo inerte de consecuencias desconocidas desde un punto de vista de interés concreto; no desde una visión simplista de una mejora general y abstracta, sino el resultado numéricamente valorado que se piensa obtener. Ello obligaría a una propuesta de anualidad, a una ejecución rápida, a una mayor flexibilidad en el encaje crediticio de las obras, a una mayor sinceridad en la consideración de la propuesta económica. Este estudio, por otra parte, debería llevar una fórmula de realización si ello es posible, con la aportación de capital de otro origen, en obras de riego, defensas, abastecimientos de aguas, previa la toma de contacto con este origen (consulta con órganos comunitarios, establecimientos financieros, etc.), o sea, estudio y realización práctica en la que se condense esta labor minuciosa de trabajos previos. Proyectos más elaborados que permitan estructurar sobre los mismos una verdadera jerarquía de los gastos públicos orientados hacia aquellos sectores de mejor disposición y presionando sobre aquellos otros que, pudiendo ser influyentes, sean más reacios mediante sanas medidas de estímulo del beneficio.

Respecto a la disciplina y control de la ejecución, un efecto a conseguir sería evitar la impremeditación en una variación técnica sobre el proyecto aprobado, que si es necesaria, cauce hay para darle madurez y evitar también lo que en muchas ocasiones sucede con habilidosas propuestas de contratistas o casas propietarias de patentes interesadas en su aplicación, de eficacia más o menos dudosa, pero siempre malsana por la forma subrepticia de introducirse, ya que eluden el trámite público y se amparan en un Cuadro de Precios o en un Pliego de Condiciones más o menos vago o amplio; conocemos reformados en los que una variación de obra y de unidad de precios ha producido una variación de más de un 50 por 100 del presupuesto (y me he de referir a obras importantes, como presas, etc.).

Como actuación tendente a evitar esa fuente de innumerables conflictos, se ha creado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a fin de regularizar lo que viene arrastrándose hace varios años. Pero parece conveniente apuntar que si bien este origen perturbador tiene carácter grave, no lo tiene menos la otra parte de la relación contractual, es decir, el pago. El retraso en el trámite de las certificaciones, la variación y distribución de anualidades, etc., hace tan insegura la ejecución, actuación de la herramienta actuante — Contratista, Ingeniero encargado, etcétera —, que va surgiendo por contraste la ejecución irregular y la pérdida de confianza en la que ha sido siempre inmovible seguridad presupuestaria. Entiendo por ello urgente revisar los dos aspectos de

la cuestión, el control de la ejecución y el control del desarrollo económico de la consignación presupuestaria a lo largo del período que se considere.

De todos es conocido el carácter de órganos financieros que han de adoptar en muchos casos los constructores; pero entiendo que de no ir acompañados de una generosa comprensión del problema de los beneficios, debe mirarse con recelo por la presión que ha de ocasionar en las relaciones contractuales.

Asimismo, y como fruto de estos momentos, interesa fijar la atención en el hecho de que, dificultada en el país la movilización del crédito, siendo dura la aclimatación y puesta al paso de las economías extranjeras de la nuestra, y siendo insuficientes los presupuestos, para que no se paralice la enérgica actuación que, en obras públicas viene realizándose, parece interesante sugerir y recordar el carácter que en Fomento tuvo nuestro Ministerio, del que luego tantos otros se desgajaron. O sea, ya que las graves necesidades que pesan sobre el mismo son verdaderamente abrumadoras, parece urgente plantear el que, salvadas las obras de carácter inequívocamente estatal (*uti universi*, como puentes, carreteras, etc.), existen otras muchas en la que la generosa actitud actual debe ceder el sitio a una enérgica labor de fomento, excitando la promoción de capitales privados interesados, multiplicando las posibilidades de desarrollo, verdadero fermento (fomento). Es decir, reproducir la meritoria labor de las Empresas hidroeléctricas, etcétera, que han desenvuelto en tan gran parte el panorama energético de España. Y para eso, el fomento no debe reducirse a la puesta en marcha, sino al funcionamiento, excitándolo, dando carácter atractivo a la inversión de capitales, hoy bloqueado por un sistema de tarifas a nuestro entender poco ágil. Y para salir al paso de la esperada objeción del incremento de coste de vida, hemos de evidenciar que el carácter de tarifa móvil de un abastecimiento de aguas o de un canon de riego no es de la entidad y repercusión económica que pueda suponer una perturbación (como, p. ej., la de un impuesto sobre el consumo).

Si resumimos nuestros puntos de vista, tendríamos los siguientes:

1.º Creación y constante funcionamiento de los sistemas de coordinación dentro de los diferentes Servicios para llevar, mediante sistema de reuniones, opiniones contrastadas con datos concretos y todo lo minucioso que sean necesarios, a los Organos superiores, a fin de que éstos tengan los medios de conocimiento que le permitan ir corrigiendo la marcha impuesta por la realidad de los hechos a las previsiones presupuestarias. Ello se traduciría en una acción programática parcial dentro del período económico considerado más ajustada a la realidad.

2.º Actuación del sistema de control de las relaciones contractuales de las obras, es decir, tanto de la ejecución de las mismas como de su aspecto económico, mediante un adecuado balance sistemático y esquemático que permita acompasar el conjunto a una marcha armónica. Ello traería la intervención realista y contundente de los proyectos reformados y la de los pagos, devolviendo la seguridad y estabilidad a los contratistas y la confianza en los Servicios. Todo ello dentro de la previsibilidad que supone la inmersión en los proyectos de su estudio económico.

3.º Revitalización de la actuación del fomento, animando a la iniciativa privada con sistemas nuevos y una más amplia utilización de los actuales para aquellas obras que, aun consideradas como de interés público, pudieran tener un matiz de *uti singuli*. Sistemas de riegos, abastecimientos mancomunados de agua, etcétera, para lo que sería necesario la agilización de los sistemas compensatorios de los promotores, es decir, más ágiles sistemas de tarifas, mejor rendimiento de las explotaciones, períodos de amortización más breves, para lo que se debe tener en cuenta la situación que se estudie y la que se produciría — incremento de riqueza, baja de precios en los suministros, etc. —.

Y como final de todo, nuestra empeñada y decidida constante de requerir un esfuerzo nuclear y activo de todo el Cuerpo, dándole la vivencia del hondo sentido de responsabilidad que debe ocuparle y superar fases pasadas, imposibles ya para una España que ha de andar de prisa para seguir pareja con la economía europea.