

EL CONTROL PRESUPUESTARIO Y LAS OBRAS PUBLICAS

Por JUAN LARA

Ingeniero de Caminos

La repercusión que en la actuación del poder legislativo producen las competencias administrativas de los Ingenieros como funcionarios públicos, obliga a una reconsideración de su misión, a fin de que mediante un trabajo de equipo en escalas ascendentes, produzca resultados cada vez más satisfactorios.

Hemos aludido en otra ocasión a las características políticas actuales españolas que tratan de salvar el dilema libertad, liberalismo-planificación integral, socialismo, mediante una serie de medidas que balancean los poderes legislativo y ejecutivo.

La triple división de poderes, clásica del pensamiento liberal, se ha visto ya "demodé" no sólo en cuanto a su concepción, que es tachada de insuficiente al quedar fuera de la misma otras fuerzas económicas y sociales, como pueden ser los grupos financieros (cárteles, trusts), grupos obreros, etc., de presión en la vida nacional indudable, sino en lo que se refiere a su división estricta. En efecto, la creciente actividad de la Administración (que no identificamos con el Poder Ejecutivo, pero que en estas notas los haremos coincidir), hizo necesario pensar en la insuficiencia del triple aspecto de su vida, concretada en los términos *Policía*, característica del Estado-gendarme, de mero contenido negativo; *Fomento*, en la que se abren nuevas perspectivas, avanza un paso más con el *Servicio público* y llega a la cuarta faceta, que hoy se denomina por los administrativistas *Actividad industrial*, conceptos todos ellos que han merecido abundantes comentarios como los que dieron origen a lo que se llamó y se llama aún "Crisis de la noción Servicio Público" y aquella en la que han polemizado Garrido Falla, Catedrático de Derecho Administrativo, y Villar Palasí, ambos letrados del Consejo de Estado, sobre la actividad industrial.

Esta sucesiva ampliación del contenido del Ejecutivo lleva, además, implícita la continua ósmosis con el Legislativo, ya que en numerosos casos nos encontramos con facultades ejecutivas en las Cortes y una intensa labor de producción de normas en la Administración. Ello es todavía más acusado en nuestro país y podemos verlo implícitamente contenido en el discurso del Ministro de Obras Públicas en Valencia con motivo del milenario del Tribunal de las Aguas al hacer historia de las Confederaciones, sobre las que se han desenvuelto tantas polémicas al perder su carácter representativo y transformarse en órganos de la Administración.

Bien se sabe que las normas de superior rango son las Leyes, producto del Legislativo, seguidas de los Decretos, que son revisables en vía jurisdiccional, como se evidencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, lo que la diferencia jerárquicamente de las primeras, sólo discutibles en Cortes en España, pues en otros países existen posibilidades de atacarlas cuando infringen preceptos constitucionales. Entre ambas normas se encuentran los Decretos-Leyes, basadas en la urgencia y que son asimismo inatacables.

Pues bien, los antecedentes anteriores sirven de introducción a estas notas; es de todos conocido que una de las actividades celosamente encomendadas al Legislativo es la aprobación de las propuestas del Gobierno y de las Comisiones de Cortes en materia de impuestos y, como es lógico, la Ley de Presupuestos, articulación detallada de gastos e ingresos; primero los gastos como programa ineludible a realizar dentro de un planteamiento político determinado, y luego los ingresos (base del aparato fiscal a desarrollar para hacer posibles aquéllos, y que constituye, por tanto, elemento importante del mencionado planteamiento político general), enfoque propio de las Administraciones modernas y activas y en el polo opuesto de las antiguas, en las que era clásico, en tiempos normales, acomodar los gastos a los ingresos, postura muy propia con la concepción ya citada del Estado-gendarme.

El estudio detallado y concienzudo de la vida de la Administración en los últimos años ha demostrado que esta creciente prepotencia de la misma, inserta en los periodos inflacionarios, evidenció una serie de graves problemas, entre los cuales, y por lo que nos atañe concretamente en Obras Públicas, se encontró el producido por el sucesivo incremento en el coste de las mismas, lo cual da a entender que éstas son algo eminentemente vivo y fluente, muy distinto de las leyes que las amparan, de contenido riguroso y estático, que van quedando desplazadas al faltarle movilidad ante la realidad arrolladora de la pujante vida administrativa. Esto se trató de paliar mediante

la promulgación de la famosa Ley de Revisión de Precios de 1945, que si bien atendía al problema expuesto, careció, por muchos motivos, del desenvolvimiento justo, ya que su aplicación rigurosa hubiera permitido prever el Presupuesto nacional necesario para, a su vista, modificar, acelerando o retrasando, los programas en marcha. Actividades administrativas, carentes quizá en parte de una madurez suficiente, como pudo significarlo los aumentos de jornales, golpe de péndulo que acompaña en la espiral inflacionista de forma rigurosa al ascenso de gastos, aceleraron esta marcha, que se centró en la labor del Gobierno de 1959, muy en especial debido a los titulares de las carteras de Hacienda y Comercio. La estabilización necesaria conseguida en el mercado extranjero con la cotización real de la peseta respecto del dólar y una disminución de los medios de pago en el interior, restricción del crédito, etc., supuso, como era natural, una variación en el ritmo de ejecución de los programas de Obras Públicas, tanto más cuanto que los compromisos insertos en las obras en ejecución suponían un excedente, no suficientemente controlado, de incrementos de precios que llegó a representar un alto porcentaje en relación con los créditos presupuestados. Es decir, se iba comprometiendo paulatinamente el presupuesto de obras pendientes previsto ante la revalorización sucesiva de las obras en ejecución y, precisamente, a mi parecer, por la falta de agilidad de dicha Ley de Revisión, que si técnicamente era irreprochable, creemos que, desde el punto de vista práctico, hubiera sido preferible una especie de escala móvil automática, es decir, la sujeción instantánea de los créditos pendientes a esta revalorización antes de seguir las obras, ya que esto, y es el objeto de nuestro tema, era ir haciendo jugar implícitamente un verdadero papel legislativo en escaños, no diremos humildes, pero sí de escaso rango y en pugna con la verdadera Ley de Presupuestos.

En la programación actual de las Obras Públicas, tanto por la necesidad de ir desaguando, llamémosle así, ese caudal de créditos adquiridos ante la Hacienda Pública por los contratistas de obras y procedentes de esos sucesivos incrementos de coste, como por la coyuntura económica de verdadera recesión, ha sido necesario acreditar en ejercicios presupuestarios que quedan fuera de la Ley de Presupuestos, anualidades más o menos discrecionales, modificando, a nuestro entender, los ritmos de ejecución en relación con lo que debiera ser el principal motor de nuestra actividad, es decir, un auténtico y profundo sentido de máxima productividad. Nos es obligado anticipar el carácter de mero comentario de estas líneas, muy lejos de posturas críticas que no me alcanzan, por cuanto que en el terreno estrictamente administrativo en que nos movemos no caben sugerencias o pretensiones fuera de lugar.

Encontramos, pues, un complejo problema, cuya consideración de conjunto es interesante plantear, pero que tiene como una de sus premisas la situación

creada por ese caudal de créditos contra la Administración ya adquiridos; de otro lado, la necesidad de seguir programando, mediante el sistema de Leyes o Decretos-Leyes, futuras realizaciones nacionales, y de otro, el nivel de productividad de las inversiones. Añádase a ello, no como cuestión principal, sino de segundo orden, la complejidad administrativa que impide al Ministerio la vivencia diaria de los problemas que se suscitan, de intrincada contextura que creemos cuestión de obligada meditación, cuya resolución es necesario acometer para poder respirar un clima de mayor eficacia.

Pues bien, en este triple aspecto del tema, avance de las revisiones de obras sobre estas mismas, así como los ya clásicos reformados (efecto que compararia, gráfica y técnicamente, al del viento sobre la ola, que hace que la celeridad de la forma origine la espuma que se derrama sobre el frente de onda), otra, la inevitable vida que nos lleva a sucesivos y ambiciosos programas; de otro, la necesaria articulación en nivel de eficacia y productividad, económica, social y política, y el clima de gran complejidad, hacemos las consideraciones que siguen:

Si bien la concurrencia de créditos origina una situación concursal tanto en la vida privada como en la comercial, en la Administración no puede jugar de ninguna manera dicho criterio, tanto más cuanto que su razón de ser es la promoción del bien común, al cual hay que sacrificar en tales ocasiones intereses privados, algunas veces tan importantes y legítimos como los que suponen los créditos adquiridos en el primer punto de nuestro tríptico. No obstante, es claro que una elemental razón de conducta comercial (cuya relación de Derecho mercantil ha de conjugarse con el peso que la presencia del Derecho Administrativo supone y que algún día trataré si me es posible), obliga a dar por presentes estos créditos pasados. Es decir, nos encontramos con un problema de orden legal, cual es la estructura de los futuros Presupuestos, que van quedando férreamente comprometidos ante programas de obras que se extienden en sucesivos y prolongados períodos. Pueden mencionarse a este respecto los proyectos de Ley presentados en Cortes para el estudio de un Plan de Modernización de Carreteras, que implican un orden anual de inversiones de 5 ó 6 000 millones de pesetas, así como el interesante discurso del Ministro de Obras Públicas respecto de este grave problema. Bien se ve cómo un problema técnico de cálculo de costes puede obligar a una labor de fundamental contenido político, como la que significa la estructuración presupuestaria nacional en su doble aspecto de directrices fiscales y gastos, ya mencionada. Asimismo, no debe pasarse por alto otro proyecto de Ley que no sé si habrá sido apreciado como debe, cual es el que versa sobre concesión de carreteras de peaje a Empresas privadas en régimen de arrendamiento, concesión, sistema subvencionado o financiación y explotación mixtas, lo cual supone una vuelta a ese aspecto al que he aludido en

otras ocasiones de política de fomento, tan atractivo en estos momentos en que la prosperidad de ciertos mercados de dinero ha de basarse en la búsqueda de inversiones en el extranjero, oportunidad que no debemos soslayar, para lo que es útil recordar al efecto la política italiana de la Ley de 6 de febrero de 1956, y en España, especialmente, el Decreto de 27 de julio de 1959, del que ha de destacarse el criterio selectivo de los programas. Piénsese en el injerto fundamental que supone la aparición en el Presupuesto nacional, o marginalmente a él pero ligado en cuanto a las consecuencias, de admitir capital extranjero. Ello revalorizará el Presupuesto, por cuanto que la rentabilidad producida por los medios de pago nacionales habrá de incrementarse con la conseguida con esta nueva fuente, sobre todo si pensamos, de acuerdo con el criterio selectivo propuesto, en una programación de industrias básicas. Añádanse a estos hechos los créditos procedentes de los trabajos realizados y en marcha, y siempre, no se olvide, el complicado aparato administrativo que esa necesidad de orden vital impone sea revisado, ya que, de lo contrario, cualquier previsión, por elegante y atrevida que sea, puede morir de asfixia entre los brazos de oso de esta complejidad.

Pues bien, en esta dualidad de problemas legislativos, créditos adquiridos y programas de obra, balance de lo hecho y previsión de lo por hacer, creemos que ha de procederse, a nuestro entender, mediante un único método, aquel que conjugue la mayor eficacia política, económica y social. Se tiende con la primera a la promoción del bien común; con la segunda, a la elevación de la renta nacional, y con la tercera, a un verdadero equilibrio de clases, una verdadera comunicación de bienes, según el lenguaje de hoy. Ahora bien, ¿podría esto concretarse de alguna manera? Creemos que sí. No negamos que la complejidad es grande, pero vemos necesario que se estructuren rápidamente los sistemas deliberantes y ejecutivos que encajen los futuros programas que tantas veces están influidos por consideraciones de uno de los tres tipos citados y, por ello, indebidamente desenvueltos.

La situación actual es que, por la tradición burocrática que nos domina, aún queda demasiado en manos de nosotros los Ingenieros como técnicos constructores, lo que debiera pasar a manos de nosotros los Ingenieros como administradores. Es decir, en el tríptico antes citado, se habrá podido apreciar que ni en el aspecto económico, ni en el social, ni en el político, estamos presentes. Y dado que la Administración debe reajustar los puestos de trabajo a fin de atender mejor a su profunda razón de ser, es natural que deba reencajarse nuestra postura concreta ante esta serie de hechos que tan grave trascendencia tienen para el país. La teoría de la Ciencia de la Administración, que extrae sus fundamentos del Derecho administrativo, inserto a su vez en el Político y Constitucional, ha previsto una serie de medios que satisfacen teóricamente estas necesidades. Pero, ¿es ello

suficiente? De ningún modo. Tengo repetido en multitud de ocasiones que ni el Poder Legislativo, ni el Jurisdiccional, son capaces de dominar a la Administración actual, y por eso se preocupa tanto España porque ésta marche por sus cauces adecuados. Es tan intensa la vida de la Administración, que un control de los otros dos poderes es francamente insuficiente, y así vemos cómo el Poder Legislativo tiene que acudir a una actividad verdaderamente exhaustiva y el Jurisdiccional tiene que moverse en una verdadera selva que hoy lleva, nada menos, que a plantear la necesidad de buscar a través de las nuevas formas del "detournement de pouvoir", del "excès de pouvoir", los verdaderos principios generales del Derecho, como magistralmente ha desarrollado García de Enterría en su trabajo "La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria", línea de conducta que ya han planteado franceses y anglosajones.

La Administración debe tener en sí misma un verdadero almacén de posibilidades de mejora, y creemos que las misiones de Fiscalización, Intervención, Contabilidad (Leyes de 1891, 1911, 1925), etc., no son capaces de enderezar lo que en un momento puede ser una desviada actuación. Pues bien, partiendo de esta ineludible necesidad de que a la labor política se sume ésta de selfcontrol, nos es necesario reconsiderar la postura del Ingeniero en relación con el tema presente, control presupuestario y obras públicas. Sin tener intervención en el tríptico mencionado de una manera directa, hace falta ser conscientes de la trascendencia de nuestra actuación. Porque la rentabilidad de una obra pública será fruto no sólo de su estudio técnico (en el que no será nunca bastante insistir de que debe incluir el aspecto económico), sino de la vigilancia y actuación rapidísima sobre la variación de los costes concertados, como, sobre la aparición de reformados de obras, peligrosísima variación sobre la que tanto ha escrito nuestro Consejo de Estado (que, a pesar de todo, no puede entrar más que en el aspecto que llamaríamos más exterior del asunto, pero no en su verdadera entraña, y que requeriría un cauce de mayor profundidad), que provoca lo que yo llamaría, y no lo considero exagerado, verdadero cataclismo administrativo, puesto que con ellos, cuando aparecen de manera insoslayable y hacen imposible seguir, obligan a marchar al margen de lo presupuestado y previsto y se revoluciona tan intrínsecamente la seriedad, llamémosle así, de los planteamientos de la obra que pueden hacer de ésta más que una obra pública una mala inversión (1). O sea, tenemos el latente peligro de las variaciones de precios, implícito en la inflación incesante de la vida moderna, los reformados latentes en los expedientes inmaduros por estudio "

(1) Como ejemplo, puedo referirme a una gran obra de abastecimiento, en la que dificultades de programación movieron a una entidad beneficiaria a unos cuantiosos y severos desembolsos. Pues bien, encerrando esto una postura de coacción de contratistas intervinientes, surgió de improviso un reformado de onerosas consecuencias para el servicio.

por otras razones, y además, toda la escena de las variaciones de obras y precios imprevistos por acuerdos surgidos en el seno de un escalón no alto de la Administración. Si a esto añadimos una falta de criterio seguro sobre la ordenación de las inversiones en las escalas técnicas que van proponiendo a la Superioridad planes de conjunto, es bien evidente que hemos preparado un fallo nada menos que de un programa nacional de previsión política. Por ello creo que, al margen de problemas profesionales, beneficios, apatía o indiferencia, es urgente que nuestras decisiones administrativas, de tanta influencia en los Presupuestos, lleven el sello de la madurez y de reflexión, fruto de nuestra consciencia de la gravedad de una impremeditación en nuestras sugerencias.

Si cada Ingeniero tiene una idea general de su servicio: si cada Ingeniero-Jefe o Director tiene una visión más amplia y general, aunque menos profunda, bien se deduce la conveniencia de contrastar nuestras propuestas no ya en Consejos de técnicos, asunto lamentablemente olvidado y que creo de funestas consecuencias, pues se termina achatándose la labor del Ingeniero en la Administración, cuyo futuro va siendo cada vez más incierto, sino también en Consejos amplios, donde se oigan voces de peso como autoridades locales y provinciales, económicas, sociales, etc. De ello, ya lo sé, se deduciría una menor libertad en nuestra actuación, pero una mayor profundidad en nuestra influencia social. Tendríamos la seguridad de que sería difícil que prevaleciera el criterio estrecho de un Negociado, ya que vendría depurado con esta recogida de puntos de vista más general. Así, el conocimiento amplio de una Jefatura tendría el apuntalamiento firme de unos datos seguros, éstos serían más conocidos, los administrados y las autoridades harían resaltar más su actuación. ¿Qué se tendría de todo esto? Pues a nuestro parecer, una previsión programática en nuestro Ministerio. Y se llegaría, en muchos casos, al abandono de inversiones en las que una vida administrativa adversa no aconsejara seguir, ya que la rentabilidad no existiría. Sería más razonable o buscar ritmos de obra más rápidos y ajustados a una visión económica rigurosa, o una planificación

de carácter social (como el que se está estudiando en la cartera de Vivienda respecto al "Plan nacional de reserva", una de cuyas finalidades es prevenir el paro obrero), o una actuación política.

Vemos, pues, que del ascenso de la labor administrativa y técnica del escalón inferior en el Ministerio de Obras Públicas, desempeñado por Ingenieros, se alcanza a través del sistema de las propuestas y las sugerencias nada menos que al mismo Poder Legislativo, anclando su actuación y determinándole de manera decisiva.

Una mayor exigencia de responsabilidad, unida a una mayor libertad de actuación, pudiera hacer a los Organismos inferiores más libres y, por ello, más responsables, responsabilidad que se debiera exigir en la emisión de informes, propuestas, estudios, mayor madurez. Es, pues, necesario reiterar con urgencia la necesidad del remozamiento general de nuestros sistemas. La trascendencia de la labor de nuestro Ministerio debe vivirse con mayor intensidad y la profundidad en técnica ingenieril debe macizarse con la económica, etc.

Por todo ello, sería un fruto a conseguir en estos esfuerzos que intento provocar, las asambleas y reuniones regionales y nacionales de Servicios encargados para simplificar la vida administrativa y para profundizar en el Plan. Entiendo que, de esta manera, una consecuencia inmediata sería la reconsideración de los hoy denominados Planes nacionales de Obras Públicas, y respetando en ellos las necesidades previstas, se les adicione lo que pudiéramos denominar ambiciones del país en un futuro más o menos próximo, y a continuación, articularlo sobre la base de los puntos ya expuestos, programas no de mera ejecución, sino con su planificación en el tiempo y con la explotación rigurosa. Planes y funcionarios en cuadros completos, sin que ello quiera decir profesiones o cargos, sino conocedores de las cuestiones.

Sirvan, pues, estas líneas para plantear ante nuestros compañeros, funcionarios públicos, la conveniencia de un llamamiento general y concreción en estudios de planificación que pudieran elevarse a mayor y más alta consideración.