

CONCURSOS DE PROYECTO Y OBRA: VENTAJAS E INCONVENIENTES

Eliseo P. Vergara González

Pilar Nájera Hernáez

M. Corral Bobadilla

F.J. Martínez de Pisón

Área de Proyectos de Ingeniería. Universidad de La Rioja

Abstract

Article 108 of Law 30/2007 of October 30 for public sector contracts opens up the possibility of presentation of the project by the employer. As it is specified, the joint engagement of the design development and the execution of the work will have an exceptional nature and will only be possible in those cases in which the singularity of the work and its execution necessarily force to bind the employer. In any case, the contracting administration will be obliged to draw up a draft or some technical bases and then will have to supervise the project submitted by the employer. The advantage that this type of contract may represent for the administration is to synthesize in a single file the writing of the project and the execution of the work. Different alternatives for technical solutions submitted by different bidders will also be analysed. In return, deadlines can be dilated for the processing of projects and the definition of the singularities and technical solutions from a quality perspective may be left in the background in order to favour the financial cost; and, after investing time and resources in the revision of the project, the contract may be solved by not having achieved a degree of definition of the various documents of the adequate project.

Keywords: *public contracts*

Resumen

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público deja abierta a través de su artículo 108 la posibilidad de presentación del proyecto por el empresario. Tal como se especifica, la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras tendrá carácter excepcional y sólo podrá efectuarse en los supuestos en los que la singularidad de la obra y su ejecución obliguen necesariamente a vincular al empresario. En cualquier caso, la administración contratante se verá obligada a redactar un anteproyecto o bien unas bases técnicas y posteriormente, tendrá que supervisar el proyecto presentado por el empresario. Las ventajas que este tipo de contratación puede presentar para la administración es la de sintetizar en un único expediente la redacción del proyecto y la ejecución de la obra.

También se pueden analizar diferentes alternativas de soluciones técnicas que se hayan presentado por los distintos licitadores. Como contrapartidas, se puede dilatar los plazos durante las necesarias tramitaciones de los proyectos de obras, puede dejar en segundo plano la definición de las singularidades y soluciones técnicas desde un prisma de calidad primando el coste económico y tras invertir tiempo y recursos en las revisiones del proyecto

resolver el contrato por no haber alcanzado un grado de definición de los diferentes documentos del proyecto adecuado.

Palabras clave: *proyecto de obra, concurso público*

1. Introducción

Este sistema de contratación permite refundir en un único proceso la contratación de un obra y simplifica la interlocución. La combinación de redacción de proyecto y construcción de obra permite la transferencia de experiencias de la obras al proyecto favoreciendo la implantación de sistemas de ejecución más avanzados y eficaces.

El promotor desea encontrar en el contratista un único interlocutor responsable que garantice la obra en precio, plazo y con unos parámetros de calidad adecuadas.

El promotor ha de tener absolutamente claro el objeto del contrato y tendrá que ser capaz de plasmar en un anteproyecto o prescripciones técnicas estas cuestiones. Este documento es fundamental en todo este proceso y de el depende en gran medida el éxito o el fracaso de alcanzar el objetivo final.

Será, por tanto, imprescindible definir las necesidades a cubrir, las especificaciones de calidad, las condiciones de utilización, las garantías así como las condiciones de explotación y mantenimiento. Siendo estas cuestiones importantes, es especialmente importante o casi imprescindible que no se modifiquen durante el proceso, ya que el contrato a tanto alzado o precio cerrado dejará de serlo cuando se cambien las ideas u objetivos una vez realizada la adjudicación.

Es importante tener en cuenta que tanto la definición de prescripciones técnicas como la redacción de proyectos constituyen tareas de gran complejidad técnica y que en muchos casos requieren la creación de un equipo de trabajo multidisciplinar. Para definir un proyecto resulta necesario, o al menos muy aconsejable, mantener reuniones de trabajo que faciliten la comprensión de las necesidades a cubrir, definición de las características y singularidades del proyecto y verificar que satisfacen en gran medida las necesidades funcionales de la propiedad. Con este tipo de contratación se pierden estas posibilidades ya que la empresa presentará su oferta en base a la interpretación que realice del anteproyecto o de las prescripciones técnicas.

En la fase de diseño se analizan diferentes soluciones en coste, tiempo y calidad valorando las diferentes soluciones tecnológicas lo que implica asignar recursos materiales y estas decisiones las tomará el potencial adjudicatario con su criterio y sobre todo en base a sus intereses.

La tremenda dificultad del proceso radica en la contratación eficaz de un trabajo tan complejo. Esta dificultad podría sintetizarse en dos cuestiones fundamentales: definir exactamente el objeto del contrato y seleccionar al adjudicatario. La definición del objeto del contrato ha de realizarse pormenorizadamente desde la administración y con una visión a largo plazo. Se trata de definir todos los aspectos más significativos y relevantes de la obra y ha de hacerse contando que todo el proceso de licitación y ejecución, se consumará en un periodo de tiempo prolongado.

Si estas cuestiones las contemplamos desde el prisma de una administración pública la dificultad aumenta considerablemente. En un periodo de tiempo prolongado es más que probable que las necesidades cambien y las directrices estrategias también. Si esto se produce, las posibilidades de éxito de este procedimiento se abran disminuido considerablemente.

El objetivo de cualquier proyecto es siempre triple: resultado, coste y plazo. No basta con conseguir uno o dos objetivos, ni hay que dar más importancia a uno o a otro.

El primer objetivo es el resultado final de proyecto, es decir, la obra que se quiere realizar y que supone el origen y justificación del proyecto, por lo que puede considerarse el objetivo más importante y significativo. Pero la consecución del objetivo técnico no es suficiente. Aunque ha de considerarse como una condición ineludible. La consecución del objetivo no puede hacerse a cualquier precio ni en cualquier plazo. Es evidente que no es aceptable una reducción del plazo y del precio si el objetivo no es el buscado, como tampoco un incremento de plazo desproporcionado con independencia de otras consideraciones. El resultado final estará vinculado por tanto a los tres aspectos y deberán permanecer equilibrados.

La contratación administrativa, se ha visto modificada con la Ley del Contratos del Sector Público haciendo más restrictiva este tipo de contratación, dándole un carácter excepcional, y limitándola a aquellos supuestos en los que la singularidad de la obra, la dimensión excepcional o las dificultades técnicas obliguen a vincular al empresario en la realización de los estudios de las obras.

3. El pliego de prescripciones técnicas particulares

Los proyectos de obras deben estar integrados por un conjunto de documentos que definen las características y el alcance de las mismas. Dependiendo de su complejidad, tendrán que estar integrados por una memoria, planos de conjunto y de detalle, pliego de prescripciones técnicas particulares, presupuesto, programa de desarrollo de los trabajos, estudio de seguridad y salud, y cuanta documentación venga prevista en la normativa técnica que pudiera ser de aplicación.

Dentro de esta documentación, merece especial atención el alcance del pliego de prescripciones técnicas particulares.

En este documento se especificará la descripción de las obras y se regulará su ejecución, con expresión de la forma en que esta se llevará a cabo, las obligaciones de orden técnico que correspondan al contratista, y la manera en que se llevará a cabo la medición de las unidades ejecutadas y el control de calidad de los materiales empleados y del proceso de ejecución, en esencia define en buena parte los criterios de calidad y criterios económicos que regularán la ejecución de la obra.

En los expedientes de contratación en los que se utilice este procedimiento, la administración, deberá en primer lugar comprobar el cumplimiento de las prescripciones técnicas y valorar las diferentes alternativas presentadas en las ofertas

En este aspecto, requiere especial análisis lo especificado en el apartado tercero del art. 108 de Ley 30/2007 LCSP *“El contratista presentará el proyecto al órgano de contratación para su supervisión, aprobación y replanteo. Si se observaren defectos o referencias de precios inadecuados en el proyecto recibido se requerirá su subsanación del contratista, en los términos del artículo 286, sin que pueda iniciarse la ejecución de obra hasta que se proceda a una nueva supervisión, aprobación y replanteo del proyecto. En el supuesto de que el órgano de contratación y el contratista no llegaren a un acuerdo sobre los precios, el último quedará exonerado de ejecutar las obras, sin otro derecho frente al órgano de contratación que el pago de los trabajos de redacción del correspondiente proyecto”*.

Se ha dejado a la empresa, la posibilidad de elegir un elevado número de factores determinantes del proyecto, lo que sin duda influirá en la calidad, en el plazo de ejecución y sobre todo, en el coste. A la administración le queda revisar este documento y aprobarlo si lo considera adecuado.

4. Los costes del concurso

Por otro lado, es necesario considerar que este tipo de contratación no debiera reducir los costes de redacción de proyecto, por el contrario, los debiera incrementar. Si el promotor busca poder valorar diferentes alternativas y seleccionar la que considere más ventajosa tiene que considerar el trabajo que supone.

La presentación de un proyecto definido, completo y con solvencia técnica es fruto de un importante trabajo de personal cualificado desarrollado durante varios meses y esto no puede realizarse sin una compensación económica. Este tipo de contratación debiera hacer, de alguna forma, restrictivo a un número limitado de concursantes y se debieran pagar las ofertas o proyectos presentados completos y con una clara definición.

Es bastante complejo que las empresas puedan asumir este coste en la presentación de una oferta por los elevados costes que suponen. Esta circunstancia propicia la presentación de proyectos incompletos y mal definidos con lo que ello supone para la viabilidad de la oferta por parte de la empresa como la consecución de los objetivos por parte del promotor.

5. La adjudicación

La selección del adjudicatario es especialmente compleja, sobre todo desde una administración ya que se tendrá que objetivar los criterios de selección.

En general, las dificultades de contratación y selección del contratista son tan complejas que este sistema resulte poco atractivo en general y ha ocasionado mayor número de críticas que de elogios por dos aspectos fundamentales:

- el importante trabajo desarrollado tanto por el promotor como por las empresas
- el bajo nivel de objetivos alcanzados.

En este punto, es importante hacer un pequeño análisis de la trayectoria. El promotor ha desarrollado un anteproyecto o bases técnicas, las empresas interesadas han presentado sus ofertas para lo que han tenido que invertir un trabajo importante. El promotor debe valorar las ofertas y adjudicar. Pero, ¿Qué pasa si ningún proyecto satisface plenamente las necesidades o expectativas planteadas?.

Es evidente que existen pocas alternativas o bien deja la contratación desierta con la aceptación de los costes de redacción de los proyectos presentados o bien selecciona un proyecto que de entrada no se considera plenamente satisfactorio. Es evidente que ninguna de las dos alternativas es buena y es también evidente que esta situación será casi con seguridad el resultado de este proceso.

Llegados a este punto, es muy posible que se realice la adjudicación a la empresa que bajo los criterios de la administración haya presentado en conjunto una oferta más ventajosa. Con bastante probabilidad se intentará cambiar los aspectos que se consideren mejorables con el fin de obtener mayor gado de aproximación al objetivo final y caso con certeza se producirá un incremento de plazo y de coste.

6. El inicio de la obra

Una vez realizada la adjudicación, este sistema de contratación deja en manos del contratista todas las cuestiones de ejecución. Cualquier cambio que el contratista realice será de su responsabilidad y no podrá suponer un coste extra, o un aumento de plazo.

En esta fase, lo más habitual es que será el promotor quien intente cambiar los aspectos que no le gusten del proyecto, se tendrá que transigir con cuestiones que no considere

totalmente satisfactorias o bien asumir aumentos de plazo y coste no proporcionales a las modificaciones que se quieren introducir.



Figura 1. La reforma integral del edificio Politécnico de la Universidad de La Rioja, sede de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, fue contratada mediante el procedimiento de concurso de proyecto y obra.

Por otro lado, también sería necesario analizar el tiempo transcurrido desde que se inició el proceso.

- Redacción de prescripciones técnicas o anteproyecto.
- Licitación.
- Análisis de las ofertas.
- Adjudicación.
- Revisión del proyecto por el órgano de contratación.
- Replanteo y aprobación.
- Supervisión.
- Licencia municipal de obras.

Y por fin el inicio de la obra. Desde la presentación de la oferta ha podido transcurrir un periodo de tiempo superior a un año con el consiguiente desfase del presupuesto y los importantes problemas que esta situación puede ocasionar.

Uno de los errores más importantes y graves en gestión de proyectos es querer arrancar con excesiva premura la obra, sin haber prestado la atención debida a una serie de tareas

previas de preparación, organización y planificación que son imprescindibles para garantizar la calidad de la gestión y el éxito posterior.

7. Conclusiones

Con todo lo expuesto se puede concluir que este sistema de desarrollo de los proyectos no parece adecuado por las dificultades que se plantean en su desarrollo y la calidad del objetivo alcanzado.

Resulta especialmente compleja la definición de las prescripciones técnicas o el anteproyecto y especialmente, sintetizar los requisitos funcionales, de calidad y de explotación posteriores.

La selección de la empresa adjudicataria no es tarea fácil ya que se tendrán que verificar y justificar el cumplimiento de todos los aspectos de las bases técnicas o anteproyecto tantas veces como empresas se hayan presentado. Esta dificultad se reflejará sin duda en los plazos para alcanzar al objetivo final.

Se tendrá que valorar la posibilidad de que ninguno de los proyectos presentados satisfaga plenamente las necesidades planteadas. La posibilidad de no disponer de ningún proyecto adecuado al objeto descrito y no adjudicar, supondrá para la administración un inevitable coste económico y un retraso importante de tiempo.

Es complejo seleccionar la oferta más ventajosa y, con muchas posibilidades, no cumplirá la totalidad de las expectativas. Esta circunstancia puede inducir a una adjudicación a la oferta que se considere más ventajosa y a realizar modificaciones puntuales del proyecto con los inevitables incrementos de precio y plazo.

Resulta complicado definir el objeto del proyecto y los aspectos funcionales, de calidad y económicos en un plazo que podría dilatarse entre 4 y 5 años. Con esta premisa, resulta aventurada la definición del presupuesto de ejecución y la evolución de los costes. La obra ha de definirse en un periodo y ejecutarse varios años más tarde. La cuantificación del importe económico puede resultar complejo al tener que definir con varios años de antelación todos los costes, o bien establecer un sistema de revisión de precios.

Se pierde la posibilidad de elegir las posibles soluciones técnicas y de calidad, dejando esta importante posibilidad en manos de la empresa, en base a sus criterios y sobre todo a sus intereses. Se elegirán con casi seguridad las soluciones que menor coste económico impliquen sin considerar aspectos tan importantes como la calidad, la durabilidad y los costes posteriores de mantenimiento. Esta circunstancia supondrá un riesgo real de que la calidad final quede disminuida.

Uno de los aspectos más importantes para que este proceso pueda proporcionar unos resultados satisfactorios será mantener invariable el objeto final. Si este se cambia durante el proceso, con toda seguridad variará el importe y el plazo.

Si realmente se busca por parte de la administración poder elegir entre diferentes alternativas con diferentes proyectos, tendrá que evaluar y valorar los costes económicos que la redacción de los proyectos supondrá y los plazos necesarios para la definición de los mismos. La posibilidad de poder elegir entre varias alternativas supondrá un inevitable sobrecoste.

Correspondencia (Para más información contacte con):

Eliseo P. Vergara González
Área de Proyectos de Ingeniería – Universidad de La Rioja
Edificio de Rectorado
Avd. De la Paz, 93. 26006 Logroño
Phone: +34 941 29 91 07
Fax: + 34 941 29 91 20
E-mail : eliseo.vergara@unirioja.es
URL : www.unirioja.es