NUM. 17. REVISTA DE OBRAS PUBLICAS. AÑO VIII.

OBSERVACIONES
SOBRE LAS CONDICIONES GENERALES PARA LAS CONTRATAS DE OBRAS PÚBLICAS.

—

II.

Terminamos nuestro anterior artículo (1) diciendo que lo que faltaba principalmente para que tuviésemos una buena legislacion de contratas de Obras públicas era ordenar, metodizar, reuniendo las disposiciones vigentes en un solo pliego, redactado con sujecion á un plan lógico y fundado en el conocimiento de la naturaleza, materia y efectos posibles de esta clase de contratos.

Vamos ahora á indicar brevemente el plan que en nuestra opinion deberia adoptarse para la formacion del nuevo pliego de condiciones, haciendo antes sobre los contratos de Obras públicas algunas observaciones generales, sin las que no es posible formar una idea exacta del asunto que nos ocupa.

El estudio de los contratos administrativos exije imperiosamente el conocimiento de la doctrina y de la legislacion relativa á los contratos civiles ó privados. En la esencia todos los contratos son iguales y están sometidos á los mismos principios científicos. Entre los administrativos y los civiles existen las diferencias debidas á la circunstancia de ser una de las partes contratantes en los primeros la administracion pública, y de tener por objeto la ejecucion de un servicio que se considera de interes general; pero esta circunstancia que influye en la forma y modos del contrato y en el carácter de algunas de las obligaciones que de él nacen, no puede cambiar su esencia. Asi, son aplicables á los contratos administrativos todas las condiciones generales que para la contratacion exije la legislacion comun, y á esta deberémos ir á buscar las bases de la legislacion administrativa, introduciendo luego las modificaciones exijidas por el carácter especial de la administracion como personalidad contratante, y por la naturaleza del servicio de pública utilidad que se quiere llevar á cabo.

No podemos, pues, continuar nuestra tarea, sin dedicar algunas líneas á la esposicion de las nociones mas importantes de la doctrina y legislacion general de los contratos. Procurarémos ser muy breves.

Es el *contrato* un convenio por el cual una ó varias personas se obligan respecto de otra ó mas á dar alguna cosa ó prestar algun servicio (1).

El contrato establece una relacion de derecho entre los contratantes, que quedan obligados á cumplir las obligaciones que se hayan impuesto. Para que estas obligaciones tengan validez es preciso: 1.° Que haya capacidad en los contratantes. 2.° Que sean estos libres al pactar las obligaciones. 3.° Que el objeto del convenio no sea contrario á los principios del derecho ó de la moral.

Los contratos pueden dividirse en varias clases, segun el aspecto bajo el cual se estudien. Atendiendo á la relacion jurídica que establecen entre los contrayentes pueden ser *iguales* ó *desiguales*. Llámase comunmente á los primeros *onerosos*, *bilaterales* y *sinalagmáticos* y son aquellos en que se consignan obligaciones recíprocas, de las que resulta para ambas partes un derecho. Comprende este grupo todos los contratos de cambio, sea de acciones, sea de objetos. Algunos de estos han recibido denominaciones especiales, como el de *arrendamiento*, el *de compra y venta*, el *de permuta*, etc. Los contratos desiguales, que se llaman tambien *gratuitos*, *unilaterales* y de *beneficencia*, son aquellos de que solo resulta obligacion para una de las partes, y comprenden todas las donaciones de cualquier clase que fueren.

Respecto del modo de estipulacion de los contratos, pueden estos dividirse en *incondicionales ó absolutos, y condicionales*. Son los primeros aquellos cuya existencia no depende de

---

(1) Véase el número 8.°

(1) Artículo 973 del proyecto de *Código civil español*.

Tomo VIII.

Madrid 1.° de Setiembre de 1860.

ninguna condicion de hecho ó de tiempo. Los segundos son los que están subordinados á alguna condicion.

Atendiendo al efecto producido por los contratos, son estos obligatorios ó resolutorios, segun que imponen obligaciones ó libran á alguna ó á las dos partes contratantes de obligaciones antiguas, ya de un modo absoluto, ya relativamente, modificando estas obligaciones ó sustituyéndolas por otras.

Dividense por último los contratos en principales y accesorios, siendo estos últimos los que no pueden existir sino como dependientes de un contrato principal.

Las relaciones de derecho establecidas por los contratos pueden terminar por tres causas: 1.ª Por haber ocurrido en el estado de uno de los contratantes un cambio que destruya algunas de las condiciones esenciales del contrato: 2.ª Porque ocurra un cambio en el estado de las condiciones del contrato: 3.ª Por la estincion natural de las obligaciones, producida por su cumplimiento.

Hechas estas ligeras indicaciones sobre los contratos en general, vamos á examinar los de Obras públicas para deducir de este exámen los elementos que para la formacion del pliego de condiciones necesitamos.

Los contratos de Obras públicas pueden ser administrativos ó comunes. Los primeros son los que hace la administracion pública con los particulares, y los segundos los contratos que celebran estos con otros individuos para la ejecucion de todas ó de una parte de las obligaciones que con la administracion han pactado.

Los contratos entre particulares no pueden ser objeto de nuestro estudio, y solo de una manera indirecta los considerarémos mas adelante, cuando nos ocupemos de los traspasos totales ó parciales de las obligaciones.

Los contratos administrativos de Obras públicas pueden ser de varias clases, y están todos comprendidos en dos grupos principales, que son:

1.º Contratos de concesion. En este grupo se comprenden todas las concesiones que la administracion otorga para la ejecucion de Obras públicas por cuenta de particulares ó empresas, que hacen todos los gastos necesarios, conservando en su poder por un tiempo determinado la obra ejecutada, para remunerarse con los productos ó rendimientos de la esplotacion.

2.º Contratos de ejecucion de obras. Este grupo comprende todos los pactos celebrados por el Gobierno con particulares ó empresas, para la ejecucion de las operaciones relativas á la construccion, conservacion, reparacion ó esplotacion de una obra de cualquier género, por cuenta de los fondos públicos.

Los dos grupos de la division que precede corresponden á los dos primeros términos de la clasificacion de los sistemas de ejecucion de las Obras públicas, hecha en la Instruccion de 10 de octubre de 1845. «Las obras pueden ejecutarse «dice el art. 3.º,» por *empresa*, por *contrata*, »ó por *administracion*. En las obras por empre»sa, la administracion contrata con particula»res la ejecucion de la obras, *cediéndoles en* »*pago los productos y rendimientos de las mis*»*mas*; y cuando estos no sean suficientes, es»tipulando concesiones en compensacion de la »industria de los empresarios ó del capital que »adelanten, de lo cual resultará á su favor en »los mas de los casos un privilegio por tiempo »determinado.»

«En las obras por *contrata*, la administra»cion satisface *en plazos fijos*, *las cantidades* »*estipuladas por las obras*, que los contratistas »se obligan á ejecutar en un tiempo y bajo »condiciones determinadas.»

Así, forman el primer grupo todos los contratos que la administracion celebra para la ejecucion de obras por el sistema llamado *de empresa*, y el segundo todos los contratos para la ejecucion de obras por el sistema llamado *de contrata*. (1)

---

(1) La clasificacion de la Instruccion de 10 de octubre de 1845, es defectuosa, é impropias las denominaciones con que se designan los sistemas de ejecucion. No hay mas que dos sistemas para ejecutar las obras públicas. El de ejecucion por la administracion y el de concesion á particulares ó compañias En el primero, la

El pliego de condiciones generales de que nos ocupamos se refiere solo á los contratos del segundo grupo, al cual limitarémos por lo tanto nuestras observaciones.

En estos contratos, el particular se obliga á ejecutar en un tiempo y bajo condiciones determinadas los servicios relativos á las obras públicas que con la administracion ha convenido.

Esta en cambio se obliga á pagar al empresario cierta cantidad en plazos fijos. Tenemos, pues, un contrato *bilateral*, en que hay obligaciones recíprocas, y que pertenece á los que la legislacion civil comprende bajo la denominacion comun de *arrendamiento*. La contrata para la ejecucion de una obra pública constituye, un arrendamiento simple de industria ó de trabajo, si los pagos están dispuestos de modo que el contratista no tiene que anticipar capital propio para el cumplimiento de sus obligaciones; y un arrendamiento de industria y de capital á la vez, si el contratista tiene que anticipar fondos para la ejecucion de la obra.

Continuarèmos en otro artículo.

G. Rodriguez.

NORAIS PARA AMARRAS EN LOS MUELLES.

El anclage seguro de los buques en los puertos, es una de las primeras necesidades á que debe atenderse.

El sistema de sujecion con argollas de metal ó pilares de piedra debe reemplazarse ventajosamente con pilares huecos de hierro colado. La argolla se desgasta fácilmente por el continuo roce con el anillo que, fijo en el piso del anden, lo mantiene firme, inutilizándose por la parte que está en contacto con aquella. Tambien contribuye á su deterioro el descansar sobre la calzada que desgasta formando una especie de receptáculo en que se depositan las aguas pluviales. El espigon que lleva el anillo fijo suele estar empotrado en la canteria solo 0,35 metros de los 0,45 que tiene de longitud, sucediendo á veces que la sacudida oscilatoria de los buques lo arranca y arrastra la argolla al mar.

La operacion de amarrar es incómoda y penosa, porque despues de asegurado un buque, la tension que se establece impide á veces levantar la argolla para pasar otro cable.

Por último, la consideracion de que el esfuerzo obra en el sentido de la tension en la argolla, y en el de la compresion en el cañon, y que la resistencia del hierro colado á la rotura está representada en cada caso por 11.636,500 kilógramos y 63.208,600 kilógramos por metro cuadrado de seccion trasversal, justifica, ademas de lo espuesto, la conve-

---

administracion ó el Gobierno, con los fondos comunes lleva á cabo la obra, ya ejecutándola bajo la direccion de sus empleados, ya contratando su construccion en todo ó en parte. Los sistemas que la Instruccion de 10 de octubre llama de *contrata y de administracion*, no son sino variantes de un mismo sistema, el de ejecucion por la administracion ó por el Estado. Lo que se llama *contrata* de obras públicas no constituye un sistema especial, á menos que para la clasificacion se adopte como principal la base inadmisible de la cantidad y de las formas de estipulacion del contrato. Como prueba de esto, se puede hacer observar que en la ejecucion por el sistema llamado de administracion, para todo se hacen contratos, que no se diferencian del que se hace en el sistema llamado *contrata*, sino en la cantidad y en la forma de la estipulacion. Contratos son los ajustes y los destajos y las compras de materiales, y contrato es el convenio que se hace con los operarios para la ejecucion a jornal.

En nuestro concepto, la clasificacion de la Instruccion de 10 de octubre deberia corregirse diciendo: «Las obras públicas pueden ejecutarse por la administracion (nacional, provincial, ó municipal), ó por concesion á particulares ó compañias. En el primer caso la administracion puede llevar á cabo por sí misma los trabajos con sus funcionarios (ejecucion directa) ó contratar la totalidad ó una parte de ellos. (ejecucion por contrata.)»

Asi, la clasificacion de los sistemas seria lógica y fundada sobre una sola base: *la de los fondos con que se costean las obras*, y se evitaria la confusion que produce el ver en la misma línea y como de igual importancia tres términos, entre dos de los cuales, contrata y administracion, no puede verse diferencia alguna, á menos que se cambie el principio que sirve de base para separarlos y distinguirlos del otro, ó del sistema llamado de empresa.