

OBSERVACIONES

SOBRE LAS CONDICIONES GENERALES PARA LAS
CONTRATAS DE OBRAS PÚBLICAS.

III (4)

Dijimos, al terminar nuestro artículo anterior, que el contrato que examinamos es *bilateral*, y constituye un arrendamiento de industria ó de trabajo. El particular, en efecto, ejecuta un servicio bajo ciertas condiciones determinadas de antemano, y la Administración le paga en época y forma también de antemano convenidas.

Veamos ahora qué cuestiones previas hay que resolver para llevar á cabo este contrato, y cuáles son las condiciones generales á que debe sujetarse. Para esto olvidemos por un momento que la Administración es parte contratante, y planteemos el problema en el terreno de las relaciones entre particulares, suponiendo el caso de un individuo ó compañía industrial, que en terreno propio y para su exclusivo servicio necesita llevar á cabo una obra cualquiera y quiere contratar su ejecución.

Supongamos ya la obra tan bien estudiada y conocida como sea posible, empleando todos los medios que ofrece para ello el arte del Ingeniero. El particular sabe la forma y demás condiciones técnicas de la obra; sabe su coste probable, y está decidido á ejecutarla, si encuentra un contratista que le preste este servicio por la cantidad á que asciende el presupuesto formado.

Lo primero que debe hacer para conseguir su objeto es disponer los documentos descriptivos de la obra en una forma sencilla y clara, y tal que no pueda dar lugar á dudas, fijando de una manera invariable y con suficientes detalles todas las condiciones técnicas de figura y calidad, así como las de tiempo

que ha de emplearse en la ejecución, y época y magnitud de los pagos. La redacción de los documentos que para esto se necesitan no es indiferente, y tiene, por el contrario, inmensa importancia para la buena ejecución del contrato, del que son aquellos los elementos constitutivos principales.

Estos documentos, que describen y fijan todas las circunstancias del servicio que ha de prestar el contratista, deben ser los siguientes para obtener la claridad y exactitud necesarias: — 1.º Descripción gráfica ó dibujos de la obra, donde vayan acotadas las principales dimensiones. — 2.º Descripción escrita en párrafos numerados y concisos, donde se completarán todas las noticias y detalles que no puedan figurar en los dibujos. — 3.º Presupuesto ó relación de los precios que han de pagarse por cada una de las partes y por la totalidad de la obra. — 4.º Pliego de condiciones relativas á la época y forma en que han de verificarse los pagos. (1)

Todos estos documentos son en general necesarios. Solo puede prescindirse en algunos casos del 1.º, cuando la obra no admite por su naturaleza una descripción gráfica, ó no la exige por su poca importancia, siendo bastante la descripción escrita para conocerla bien en todas sus partes y detalles.

Hecho esto, se tiene ya lo principal, puesto que está perfectamente determinado el objeto del contrato, y marcadas las obligaciones respectivas. Pero no basta, y el particular, que desea ejecutar la obra, tiene que resolver todavía algunas cuestiones de inmensa importancia, si quiere asegurar sus intereses en la ejecución del contrato, de las muchas eventualidades que pueden sobrevenir.

En efecto, la persona con quien contrata

(1) El documento que hemos señalado con el número 2 contiene las condiciones técnicas y facultativas, hoy reunidas en el *pliego de condiciones particulares*, que según los formularios de carreteras aprobados en 1859 debe acompañar á todos los proyectos, con otras condiciones que deberían presentarse por separado, y de las que muchas, como dijimos en el primer artículo, son verdaderas condiciones generales.

Madrid 1.º de Octubre de 1860.

(1) Véanse los números 8.º y 17.

puede faltar al cumplimiento de sus obligaciones por ignorancia ó por mala fé, y para evitarlo conviene prevenirse, exigiendo del contratista ciertas condiciones de aptitud en el arte, así como una garantía material, y estableciendo en el contrato las cláusulas penales que puedan parecer necesarias.

Ademas, debe preverse el caso en que hubiese algun error en el proyecto ó sobreviniese algun accidente fortuito ó fuerza mayor, que imposibilite la ejecucion de la obra tal como fué concebida, y obligue á modificarla, y quizá á suspenderla y abandonarla; estableciendo lo que habrá de hacerse, y cuáles serán entonces las obligaciones y derechos de las partes.

Deben establecerse tambien las cláusulas oportunas para los casos en que ocurra un cambio en el estado de cualquiera de los contratantes que altere alguna de las condiciones esenciales del contrato; y por último debe establecerse igualmente de antemano la forma y manera como ha de comprobarse el cumplimiento de las obligaciones, y las personas que han de hacer este exámen y las declaraciones correspondientes para que queden las partes libres de la responsabilidad contraída.

Estas nuevas cláusulas pueden adicionarse á las que comprendimos en el documento número 4, que abrazará todas las condiciones distintas de las que podríamos llamar *descriptivas*, que constan en los tres primeros; siendo de este modo el documento cuarto el *verdadero pliego de condiciones* para la *ejecucion* del contrato, cuyo objeto se limitan los demas á consignar y á describir.

Formados ya los documentos como acabamos de indicar, un individuo ó compañía tiene todo lo necesario para llevar á cabo el contrato. Puede adjudicar la obra á quien crea conveniente, formalizando el compromiso con arreglo á lo que prescriba la legislación comun, en la cual encuentra los medios de obligar al contratista al cumplimiento de lo pactado. Las cuestiones que puedan surgir, en el caso que no esten previstas en las condiciones, pueden resolverse por avenencia de las partes. que son

para ello completamente libres, ó por la autoridad de los tribunales de justicia.

Veamos ahora, considerando que en los contratos de obras públicas es parte la Administración, si deberán hacerse algunas modificaciones en lo que llevamos dicho.

La principal diferencia entre un particular y la Administración consiste en que aquel obra en virtud de un poder propio y esta en virtud de un poder delegado. El particular es libre; la Administración no lo es, ni puede ni debe serlo. La seguridad de los intereses puestos á su cuidado exige que su accion esté sometida á ciertas reglas, que impidan en lo posible los efectos que podría producir la mala fé ó la ignorancia de los funcionarios públicos.

Puede verse otra diferencia en la diversa importancia de los intereses sobre que versan los contratos privados y los contratos administrativos, pues tratándose en estos de la ejecucion de servicios que se consideran de interes ó de utilidad general, no debe olvidarse ninguna precaucion para asegurar su exacto cumplimiento por parte del contratista, siendo las consecuencias que una falta podría producir, mucho mas trascendentales y dañosas que las que la misma falta ocasionaria en un contrato en que solo se arriesgasen intereses privados.

Otra diferencia notable existe tambien entre la Administración y un particular. Este no tiene que hacer mas que una ó un corto número de obras, mientras que aquella, obligada á ejecutar muchos trabajos de este género y á organizar un servicio permanente, ha de estudiar el asunto con mayor estension y profundidad, buscando, no ya los mejores medios y condiciones para llevar á cabo este ó el otro contrato especial, sino los mejores medios y condiciones generales para la organizacion del servicio, de modo que este se uniforme y facilite.

Ahora bien, estas diferencias principales ¿qué modificaciones deben introducir en la celebracion y ejecucion de los contratos de obras públicas? Fácilmente se deducen las modificaciones del carácter de las diferencias mismas. La primera obliga á la Administración ó

á los funcionarios que la representan á sujetarse en la eleccion de personas para celebrar las contratas á reglas determinadas, entre las cuales es la mas importante la de la publicidad de la contratacion. No insistimos en este punto, porque no interesa directamente al objeto de estos artículos.

La segunda diferencia obliga á exigir de los contratistas mayores garantias; á imponerles mas severas condiciones, aumentando las penalidades para el caso de falta, y aconseja el establecimiento de tribunales especiales para juzgar en los litigios que se promuevan entre la Administracion y el contratista, y que no pueden ser tan bien, ni tan prontamente resueltos por la jurisdiccion ordinaria. Las garantias, las condiciones de ejecucion y cláusulas de penalidad mas convenientes serán examinadas, cuando lleguemos á ocuparnos en el exámen detallado de las prescripciones que deben consignarse en el pliego de condiciones generales. Entónces diremos tambien como deberian estar organizados los tribunales especiales que han de entender en las cuestiones contencioso-administrativas.

La tercera diferencia no influye para la modificacion de las cláusulas del pliego de condiciones; no exige mayores garantias ni precauciones, pero da á este pliego un carácter de muchisima importancia; el carácter de reglamento de administracion pública, ó de ordenanza general administrativa. No es posible ni conveniente estudiar y establecer unas condiciones especiales para cada contrato, cuando estos han de ser en tan gran número, como los que la ejecucion de las obras públicas reclama. La organizacion de los servicios públicos ha de tener ademas unidad, y todo aquello que sea general, que no deba variar de uno á otro contrato, es preciso como prescripcion general establecerlo.

Considerado independientemente de los contratos particulares á que se aplica, el pliego de condiciones es un verdadero reglamento de administracion pública que determina las reglas á que la Administracion ha de sujetarse en la formacion y ejecucion de los contratos;

y es obligatorio para los funcionarios públicos como todas las otras disposiciones que con carácter reglamentario adopta la autoridad competente para ello. En cada caso ó en cada contrato particular, el pliego de condiciones es la ley especial del contrato. Llamamos la atencion de nuestros lectores sobre este doble carácter del pliego, que explica muchas de las disposiciones, á que forzosamente hay que dar en él cabida, y que no parecerian bien colocados, si solo á uno de los caracteres se atendiera.

Despues de estas indicaciones, estamos ya en el caso de fijar el plan á que debe ajustarse la redaccion del pliego, y las principales cláusulas que ha de contener cada una de las diferentes partes ó secciones de que este documento debe componerse; tarea que dejamos para el artículo siguiente.

G. RODRIGUEZ.

PLAN DE CARRETERAS

PARA LA PENINSULA É ISLAS ADYACENTES.

II.

Concluimos nuestro artículo anterior presentando el resumen del coste que prudencialmente podrán tener los 25.226 kilómetros de carreteras de todas clases que se han de construir para completar los 54.555 que abraza el plan general aprobado por el Gobierno: á cerca de dos mil millones asciende este gasto, y á primera vista parecerá tal vez excesivo y superior á los recursos que el pais puede destinar á este ramo, que tan eficaz y directamente influye en la riqueza pública y en el bienestar general; pocas reflexiones sin embargo bastarán para demostrar que no peca el plan por exagerado é irrealizable, aunque son vastas sus proporciones, y grandes han de ser los medios que á su realizacion habrán de aplicarse.