

REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS.

BOLETÍN DE NOTICIAS Y ANUNCIOS.

MADRID 30 DE JUNIO DE 1886.

4.ª SERIE.

TOMO 4.º

NÚM. 12.

A propuesta de la Junta Consultiva, se ha resuelto por el Gobierno que ingrese en la Biblioteca de la Escuela la memoria redactada por el Ingeniero Jefe D. José A. Rebolledo, como resultado de la comisión que se le confirió á Inglaterra en el verano de 1884, á fin de que puedan utilizarse los interesantes datos que contiene aquel trabajo.

Han sido aprobados en todas las asinaturas del último año de la carrera los siete alumnos que se expresan á continuación, por orden alfabético de apellidos:

- D. Fernando Alarcón y Herrera.
- D. Carlos Alfonso y López.
- D. Antonio Faquineto y Berini.
- D. Felipe Gutiérrez y Gómez.
- D. José Nicolau y Sabater.
- D. José Rodríguez y Spiteri.
- D. Blas Sorribas y Bastarán.

Se ha concedido la gran Cruz de Isabel la Católica, al Ingeniero Jefe de segunda clase, D. Luis de Villademoros, Director del Canal de Isabel II.

PARTE OFICIAL.

MINISTERIO DE FOMENTO.

EXPOSICIÓN.

Señora: El sistema administrativo que generalmente rige en la ejecución de las obras públicas de nuestro país es el de contrata; en muy raras ocasiones las lle-

va á cabo directamente el Gobierno por medio de sus agentes

Pero la contratación puede obedecer y de hecho ha obedecido á principios muy diversos. Es el más natural sin duda alguna el de ajustar la obra en una suma fija, estipulada de antemano, sin tener en cuenta para el abono, ni las operaciones practicadas, ni los medios auxiliares empleados en la construcción. Este sistema, designado ordinariamente por el nombre de sistema de tanto alzado, es en extremo sencillo y expedito para la Administración; está muy generalizado en Inglaterra; es casi forzoso en los Estados Unidos, donde los Ingenieros del contratista redactan el proyecto de la obra que se va ejecutar, y cuenta numerosos partidarios en España. Probablemente será el que en definitiva se adopte en un porvenir más ó menos remoto.

Exige este sistema como primera é ineludible condición la de que la obra objeto del contrato esté perfecta y completamente definida en su situación, forma, dimensiones, composición y clase de materiales, y luego excluye toda modificación en el proyecto, cualesquiera que sean las causas que la motivan ó las ventajas que con ella se alcanzaran. Empezados los trabajos, toda alteración de lo estipulado constituye en rigor una novación del contrato, que en la mayor parte de los casos obligaría á rescindir el ya celebrado, perturbando la marcha de las obras y dando derecho al contratista á reclamar el abono del perjuicio ocasionado.

Precisamente la inobservancia de estas dos condiciones inherentes al sistema

de tanto alzado produjo su descrédito y motivó su abandono en el ensayo que de él se hizo en nuestro país en la primera mitad del presente siglo. Se contrató entonces la construcción de carreteras pagando una cantidad fija por cada unidad lineal construida, pero sin definir, ni en los planos ni en los demás documentos del contrato, la obra que el contratista se obligaba á ejecutar. Fácilmente se comprende que en terrenos quebrados una ligera desviación de la traza ó eje de la carretera puede en semejantes condiciones arruinar ó enriquecer al constructor de las obras.

La reacción era natural, y exagerándola se adoptó el sistema que hoy rige; pero complicándolo con minuciosos detalles que son origen de numerosas y frecuentes reclamaciones.

Este sistema sigue paso á paso las operaciones de la construcción de la obra, pagando cada una de ellas por separado á precios convenidos de antemano y en la cuantía en que cada una ha sido ejecutada. Así, el firme de una carretera se pagaba abonando separadamente la extracción de la piedra; su transporte, variable con la distancia á la obra, su machaqueo, su extensión ó colocación en la plataforma de la vía, y por último, su consolidación y demás operaciones hasta dejar el firme en condiciones de tránsito. Las excavaciones para formar la explanación se pagaban á precios distintos según resultaban ser de diversa naturaleza los terrenos excavados, y en los terraplenes se tenía en cuenta esta misma circunstancia y el transporte de las tierras con que se formaban.

Nada en apariencia más equitativo que estos principios para servir de base á la contratación. So paga al contratista la obra que realmente ejecuta y en las condiciones mismas en que la realiza; y sin embargo, nada más complicado, embarazoso y de difícil aplicación en la práctica. Por lo mismo que había que seguir todas

las operaciones de la construcción, apreciándolas y valorándolas una por una, las reclamaciones se multiplicaban indefinidamente, y la distinta manera con que la cuestión debatida era apreciada por el contratista y los agentes de la Administración, no siempre de acuerdo entre sí, daba origen á interminables litigios, y era frecuentemente motivo de resoluciones contradictorias del Gobierno sobre el punto reclamado.

Se creyó corregir el mal aclarando para los contratos sucesivos algunas cuestiones dudosas, y abandonando en parte el procedimiento de detallar y abonar por separado todas las operaciones de la ejecución de la obra. Así se llegó al sistema actual definido en el pliego de condiciones generales de 10 de Julio de 1861, y en los formularios para la redacción de los proyectos de carreteras aprobados por Real orden de 12 de Febrero de 1878. En él se ha reducido á cinco grupos la clasificación de los terrenos antes ilimitada; se ha declarado inalterable el precio de los terraplenes, y salvo en lo relativo al transporte de la piedra y el ladrillo, que se pagan con arreglo á las distancias de los puntos de procedencia, también tienen hoy precio invariable las fábricas de toda especie que ejecuta el contratista. El daño en verdad se ha aminorado, pero no se ha conseguido hacerlo desaparecer.

Con este objeto el Ministro que suscribe se propone modificar el vigente sistema de contratación, no reemplazándolo por el de tanto alzado, radicalmente distinto, que exigiría un cambio repentino en la marcha de la Administración, origen de perturbaciones y embarazo en el desarrollo de las obras públicas, que la prudencia aconseja evitar, sino conservando el principio que rige actualmente de abonar al contratista lo que realmente construya según resulte de la medición; pero asignando previamente á cada clase de obra un precio invariable, cualesquiera que sean la naturaleza de los terrenos

y las distancias de donde procedan ó adonde se conduzcan los materiales, y dejando al contratista en libertad de adquirirlos donde mejor le convenga y de organizar los trabajos conforme á su propio interés y no á los propósitos de la Administración. En una palabra, en vez de ajustar en un tanto alzado la totalidad de la obra, se establece ese precio alzado é invariable para cada una de las unidades de diversa especie que la componen, y se abonan á esos precios las que en realidad ejecuta el contratista. De esta suerte se excluye del contrato cuanto depende del criterio individual, cortando de raíz el mayor número de las reclamaciones y de más dudosa resolución, simplificando al propio tiempo la inspección del Gobierno, y haciéndola más eficaz, pues ha de limitarse á examinar si la obra contratada se construye con estricta sujeción á las condiciones estipuladas, y á medirla después de terminada. En suma, el sistema, conservando las principales ventajas del de tanto alzado, tiene mucha más flexibilidad que éste y puede servir para llegar á él sin perturbaciones en la marcha de una parte importantísima de la Administración.

En todo caso debe el Ministro que suscribe hacer constar que no es la forma que propone procedimiento inusitado en España para la contratación de las obras públicas. Es lo de ordinario practicado por las Empresas y por el Gobierno mismo en aquellas obras que por los usos á que se las destina reciben el nombre de «construcciones civiles;» y en realidad no es la reforma otra cosa que la aplicación rigurosa y en toda su extensión del principio que ha servido para redactar los actuales formularios de los proyectos de carreteras. Por eso precisamente el nuevo pliego de condiciones generales del presente decreto puede servir también para las contrataciones que se verifiquen por el sistema hoy vigente con sólo agregar en los pliegos de condiciones facultativas un ar-

tículo referente á la clasificación de los terrenos y otro al abono de los transportes.

Pero la modificación más profunda que el nuevo sistema de contratación introduce en la construcción de las obras es la de hacer el replanteo antes de la subasta. Hasta el presente, una vez aprobado el proyecto de la obra, anunciaba el Gobierno la adjudicación en público remate; después de celebrado el contrato procedía al replanteo y á la expropiación de los terrenos. Entonces aparecían las deficiencias y los errores del proyecto, y con ellos las dilaciones y entorpecimientos en la marcha de los trabajos, las reclamaciones del contratista y la necesidad de redactar presupuestos adicionales que alargaban el plazo de terminación y elevaban el coste calculado de la obra. Con semejante sistema es imposible una buena administración, porque el Gobierno necesita conocer de antemano con la suficiente aproximación y dentro de límites racionales el importe de las obras que emprende; siendo todas estas consideraciones de tal gravedad, que bastarían para imponer el replanteo previo, aun en las contrataciones que se celebren dentro del sistema hoy en vigor.

En el que se propone en el presente decreto, los defectos ó errores del proyecto no pueden tener tan importantes consecuencias. No hay compromiso alguno contraído por la Administración, y ésta se halla en completa libertad de corregir y perfeccionar el proyecto en el tiempo y forma que estime ser más conveniente, anunciando y contratando la ejecución de la obra después que la ha definido y señalado en el terreno y ha valorado su importe con gran aproximación.

De otra reforma, si bien menos importante que la del replanteo previo, debe hacerse también especial mención. Los casos de fuerza mayor, tal como se hallan definidos en el pliego de condicio-

nes de 1861 y en el reglamento de 17 de Julio de 1868, son origen de continuas reclamaciones y de interminables expedientes que, sobre entorpecer la marcha de la Administración y detener el progreso de las obras, no pueden resolverse por regla general con seguridad de acierto. Hay que precisar la magnitud ó importancia de un suceso pasajero que no suelte dejar más señales visibles de su existencia que los daños que ocasiona, y hay que precisarlo varios meses después que ha ocurrido y mediante la declaración de testigos, que si bien pueden ser competentes para conocer los hechos, no lo son de ordinario para apreciar sus circunstancias, y justamente en ellas se funda, en la mayoría de los casos, la declaración de fuerza mayor. Sabido es por otra parte cuán débilmente se defienden los intereses públicos en informaciones de esta clase, si están en oposición á los privados, y la experiencia del servicio lo demuestra, siendo raro el expediente en que de aquella información no resulte acreditada la procedencia de la reclamación del contratista.

La complicación del sistema y la irregularidad en la resolución desaparecen si se hace depender la declaración de fuerza mayor, no tanto de la magnitud ó entidad del suceso como de su naturaleza. De este modo se reduce considerablemente el número de expedientes y se evita la necesidad de la información, porque se trata de casos de pública notoriedad; y si cualquier circunstancia obligara á hacerla, versaría sobre la existencia del accidente, y no sobre su cuantía ó entidad. Cierzo que así podrán quedar á cargo del contratista perjuicios que en la actualidad sufraga la Administración; pero ésta es la parte aleatoria del contrato, y los que acudan á la licitación cuidarán de cerciorarse si, dadas las condiciones en que se ejecuta la obra, los precios de sus diversas unidades y la partida de gastos imprevistos del presupuesto son

suficientes para afrontar aquella eventualidad.

Se propone asimismo una importante novedad que el Ministro que suscribe ha tenido ya la satisfacción de introducir en el pliego de condiciones particulares con que se hizo la subasta de la construcción civil del edificio para la Escuela de Minas. Es el seguro de la vida de los obreros que por cuenta del contratista hayan de trabajar en la obra subastada.

Esta novedad, ya conocida y planteada en algunas de las naciones más adelantadas del mundo, la exigen trascendentales consideraciones de carácter social, hoy más que nunca dignas de ser atendidas por todo Gobierno previsor, y la imponen asimismo los deberes que á la Administración incumben de dispensar á las clases menos ilustradas una prudente protección que, sin lesionar el derecho de los demás, las ampare coadyuvando á la eficacia del derecho que también individualmente asiste á los que á ellas pertenecen.

Por último, se han introducido también algunas otras ligeras alteraciones, contenidas en órdenes hoy vigentes, dictadas, ya para aclarar conceptos dudosos, ya para establecer reglas y preceptos cuya necesidad había demostrado la práctica.

Aparto de todas estas variaciones, se ha respetado el orden de exposición del pliego de 1861, y se han conservado cuantas disposiciones contiene compatibles con el nuevo sistema, á fin de no alterar, sino en lo que es absolutamente indispensable, lo que viene rigiendo há ya cerca de 25 años en la contratación de las obras públicas, y que no es más que la ampliación del que se aprobó en el año 1846.

Fundado en las anteriores consideraciones, y de acuerdo en todo lo esencial con lo informado por la Junta consultiva de Caminos, Canales y Puertos, el Ministro que suscribe tiene la honra de some-

ter á la aprobación de V. M. el siguiente proyecto de Pliego general de condiciones para la contratación de las obras públicas.

Madrid 11 de Junio de 1886.—Señora:
A L. R. P. de V. M., Eugenio Montero Ríos.

REAL DECRETO.

A propuesta del Ministro de Fomento, de acuerdo con el Consejo de Ministros, en nombre de mi Augusto Hijo el Rey D. Alfonso XIII, y como Reina Regente del Reino,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Se aprueba el siguiente pliego de condiciones generales para la contratación de las obras públicas.

Art. 2.º Sus disposiciones comenzarán á observarse en las contrataciones que desde la fecha de este decreto hayan de celebrarse por la Administración.

Art. 3.º Queda derogado para las nuevas contrataciones el pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas de 10 de Julio de 1864, y todas las demás disposiciones que estén en contradicción con el pliego que se aprueba por este decreto.

Dado en Palacio á once de Junio de mil ochocientos ochenta y seis.—María Cristina.—El Ministro de Fomento, Eugenio Montero Ríos.

Pliego de condiciones generales para la contratación de las obras públicas.

CAPÍTULO PRIMERO.

Disposiciones generales.

Artículo 1.º Pueden ser contratistas de obras públicas los españoles y extranjeros que se hallen en posesión de sus derechos civiles, con arreglo á las leyes de su respectiva nacionalidad, y las Sociedades y Compañías legalmente constituidas ó reconocidas en España. Quedan exceptuados:

1.º Los que se hallen procesados criminalmente, si hubiese recaído contra ellos auto de prisión.

2.º Los que estuviesen fallidos, ó en suspensión de pagos, ó con sus bienes intervenidos.

Y 3.º Los que estuvieren apremiados como deudores á los caudales públicos en concepto de segundos contribuyentes.

Art. 2.º La persona á quien se haya adjudicado la ejecución de una obra ó servicio para las mismas, deberá depositar como fianza la cantidad que prefije el pliego de condiciones particulares que haya servido de base para la adjudicación. Este depósito se hará en el punto y dentro del plazo que en el mismo pliego de condiciones se designen.

Art. 3.º El plazo señalado en el artículo anterior no excederá de 30 días, y dentro de él deberá presentar el adjudicatario la carta de pago que acredite la constitución de la fianza á que se refiere el mismo artículo. La falta de presentación dará lugar, sin más trámites, á que se declare nula la adjudicación, y el adjudicatario perderá el depósito provisional que hubiese hecho para tomar parte en la subasta.

Art. 4.º Todo contrato de ejecución de obras públicas se elevará á escritura pública, que se extenderá con la cabeza y pie y bajo las formas que prescribe la legislación vigente.

El cuerpo de la misma escritura lo constituirán: un tanto del acta de subasta que haga referencia á la proposición del rematante, ó sea la declarada más ventajosa; la orden de adjudicación; copia literal de la carta de pago que menciona el artículo anterior, y el inserto de una cláusula ó condición que exprese terminantemente que el contratista se obliga al cumplimiento exacto del contrato, conforme á lo prescrito en el presente pliego de condiciones generales, en las particulares y en las facultativas del proyecto, y en los planos y presupuesto. Previamente al otorgamiento de la escritura, el contratista habrá firmado su conformidad al pie de los expresados pliegos de condiciones