

La modificación del pliego de condiciones generales

Nuestro compañero Sr. Escario ha tenido la idea de hacer un llamamiento en la REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS a cuantos se consideren en el caso de aportar algún juicio sobre tan interesante tema como es el que encabeza estas líneas.

Es de esperar que a semejante llamada continúen acudiendo las prestigiosas figuras que conocen a fondo la materia; la mayoría de los doctos y expertos, que ilustrarán como es necesario a la opinión.

No creo esté de más, sin embargo, que otros, sin aquellos títulos, vayamos exponiendo nuestro particular criterio acerca de algún aspecto, de alguna faceta, de tan delicado problema.

Estoy seguro que ninguno abrigará el propósito de lograr el asenso unánime. Si las ideas vertidas tienen algo de originales provocarán reacciones violentas y críticas acerbas. Se está ya viendo, apenas iniciado el debate, no importa; es natural y conveniente la pugna de opiniones.

Dicho esto, he de referirme por necesidad a los interesantes artículos publicados por los distinguidos compañeros que han dado comienzo a la discusión, pues cada uno, bajo su aspecto respectivo, han expuesto premisas, a mi juicio, muy acertadas.

Para empezar diré que coincido con el Sr. Ledesma en que mientras subsista la vigente Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública no se podrá conseguir una reforma radical en el Pliego de Condiciones generales.

Además, creo que los Pliegos de Condiciones particulares de cada obra deben ser complementarios y no supletorios del Pliego de Condiciones generales que se adopte.

Ya se ha hecho referencia al artículo 7.º del que hoy es vigente. Este artículo preceptúa que será aplicable en todo aquello *que no sea modificado* por las condiciones facultativas o las particulares de cada contrata.

En consecuencia, cualquier ingeniero puede articular un Pliego modificando, por completo, preceptos contenidos en el Pliego general, lo cual no creo deba aceptarse.

Por esta causa, las nuevas condiciones que se adopten deberán ser básicas, reducidas al menor número posible y aplicables a todas las obras del mismo género.

Recordado esto, he de insistir en los términos en que el Sr. Escario ha puntualizado la cuestión, pues sus razonamientos y deducciones, desde el punto de vista jurídico, y aun moral, me parecen irrefutables.

El examen, a fondo, del problema que se plantea en los contratos de obras públicas requiere ante todo que se fije bien la naturaleza jurídica de la relación contractual entre la Administración y el contratista.

El contrato de una obra pública, por los sujetos que en él intervienen, por su materia y por el fin que persigue, tiene un carácter peculiar, si bien ha de ajustarse, en lo posible, a la fórmula clásica de la justicia distributiva: *al do ut des, do ut facias, facio ut des, facio ut facias*, que preside en los contratos en general.

La Administración se halla, en efecto, en situación privilegiada, comparada con la que mantiene el contratista, pues aquélla establece previamente pautas o normas que se han de aceptar *a fortiori*. Así lo exi-

ge el interés público, siempre superior al interés particular, meramente financiero, de la contrata.

Por tanto, coincidimos, por completo con el señor Escario en apreciar que cuantas cuestiones se refieran a las directrices técnicas de la obra pública deben ser ordenadas y aun modificadas, en cuanto convengan, por los agentes de la Administración y deben ser acatadas en toda su integridad. En cambio, las consecuencias económicas que de dichas órdenes se deriven y los pactos de esta índole contenidos en el contrato, habrán de ser respetados, por igual, por las dos partes contratantes.

Este principio parece incuestionable, y para reba- tirlo se requieren argumentos muy sólidos.

Ahora bien; además de la influencia de esa acción directa en los intereses del contratista, ¿qué otras causas alteran los intereses económicos de la contrata? Sin duda, las fluctuaciones de los precios cuando varían los jornales que sirvieron para fijarlos; así como el valor de los materiales y los deterioros que se producen en la obra por hechos o accidentes que no se han podido prever racionalmente al confeccionar el proyecto.

El Sr. Ruiz de Guevara arremete contra los defensores de la variación de precios, aun en casos excepcionales, que no puedan estimar las dos partes interesadas, y rescueta con este motivo, una legislación, sabia sin duda y avalada por ilustres jurisconsultos, a la cual nada habría de oponerse, de cierto, en la encalmada época en que se redactó. Entonces no palpitaban como ahora las cuestiones sociales, ni las alteraciones en los precios guardaban, de seguro, el mismo ritmo y medida que en la actualidad.

El mismo Sr. Ruiz de Guevara pone al descubierto los motivos en que se fundaba la inalterabilidad establecida en los Pliegos antiguos, como vamos a ver.

En efecto; copia el artículo 13 del Pliego de Condiciones del año 1836, cuyo párrafo 2.º dice así: "No podrá, bajo ningún pretexto de *error u omisión*, reclamar en el discurso de la ejecución de las obras aumento de los precios consentidos por él; *en atención a que ha debido enterarse exactamente antes, y que se le considera que ha rehecho y verificado los cálculos para la evaluación de cada cosa*".

Como se ve, se alcanza en seguida que el espíritu de este artículo respondía al supuesto de que la contrata tenía medios suficientes para evaluar racionalmente el valor de cada cosa, y éste avalúo no podría hacerse sino en el supuesto de una relativa permanencia de los factores que influyen en el cálculo de los precios. No se admitía el pretexto de error u omisión y es lógico, pues tal pretexto no debe admitirse. Sin embargo, no es este el caso a que debe referirse la reforma, sino a un cambio posterior de importancia en las bases que se utilizaron para estimar su valor.

En cuanto al párrafo tan elogiado por dos maestros del Derecho, al consagrar el mismo principio, parece conveniente observar que se trataba de sustituir con los precios de cada una de las unidades de obra a la valoración alzada de la totalidad. ¿Puede alguien dudar que ello significaba un notable progreso?

Las cosas han variado mucho y hoy no creo se deba razonar con igual criterio.

Pueden concurrir, de improviso, circunstancias extraordinarias que alteren profundamente el pacto

económico establecido en las contratas y no parece justo, ni aun conveniente para la misma Administración, cerrar las puertas a una prudente novación.

Comprendo que se ofrezca resistencia a cambiar el actual estado de cosas.

Es cierto, también, que al amparo de las revisiones de precios se han lesionado algunas veces los intereses de la Administración, por mediar circunstancias que no la hacían aconsejable y esto, quizás, por haberse acordado un alza general que pudo muy bien apreciarse para cada caso.

¿Cómo, pues, se podrían aunar, en parte, los principios de equidad que aconsejan la reforma del contrato, en algunos casos, con los intereses de la Administración que, en fin de cuentas, son primordialmente respetables?

En un pacto bilateral es materia de contrato cuanto se halle incluido en el orden moral y sea objeto de comercio entre los hombres.

En consecuencia, nada impediría que la misma competencia cubriese parte del riesgo que se corre con la posible aparición de hechos imprevistos, incluyendo en ellos no sólo el cambio de los precios, por motivos extraordinarios, sino también los accidentes que originen daños en las obras.

Por tanto, podría admitirse que las licitaciones versaran sobre una primera baja de remate, para ajustarse a ella en la ejecución de la obra prevista y otra baja que podría denominarse, *de riesgo en la obra*, la cual involucrara hasta ese límite las alteraciones abonables a la contrata, no previstas ni impuestas por la Administración.

Así, pues, a las variaciones de este género, estimadas por un tribunal arbitral y a partir de un cierto grado en la alteración, se aplicaría la baja ofrecida

por el licitador, ya que se comprometió a correr una parte del riesgo.

Las obras públicas se construyen con cargo a los fondos de toda la comunidad; pero el contratista intenta obtener, con ocasión de ella, un beneficio. Parece, pues, justo que se le invite a soportar la contingencia de un quebranto posible, en lo que tiene de aleatorio la construcción de aquéllas.

En los concursos, y si pudiera lograrse una mayor libertad al elegir entre los concurrentes, se tendría por este medio un nuevo elemento de juicio, una base nueva para escoger el pliego más ventajoso.

En las subastas, a igualdad de baja sobre el presupuesto, la elección recaería sobre el licitador que cubriese mayor riesgo.

Aun en el caso de bajas diferentes sobre el proyecto podrían aceptarse el licitador de menor baja, siempre que la diferencia entre las que se ha llamado de riesgo de la obra alcanzase una relación determinada con la ofrecida por las primeras.

Aceptada esta novedad no habría, propiamente, revisión en ningún caso, pues los derechos del contratista, regulados por la competencia, quedarían voluntariamente establecidos en el pacto.

Habría siempre, eso sí, valoración arbitral de lo ordenado a la contrata fuera de proyecto, que le sería abonada con las bajas de presupuesto y valoración de lo que resultase imprevisto, con el descuento ofrecido por ella.

La rescisión sin pérdida de fianza habría de partir del límite que se fijase en el Pliego para uno y otro género de alteraciones en el proyecto.

Otros muchos aspectos quedan por estudiar.

Esperemos conocer la autorizada opinión de otras firmas de más valor sobre tan interesante materia.

Cipriano SALVATIERRA IRIARTE,
Ingeniero de Caminos y abogado.

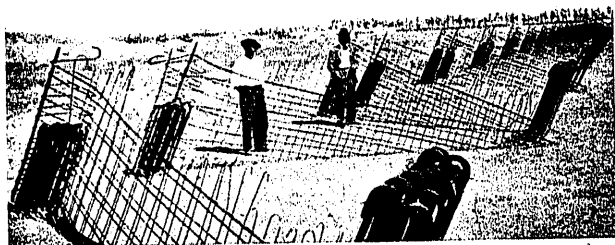
Proyecto del aeropuerto terminal de San Pablo, en Sevilla

Condiciones y datos.

No nos corresponde a nosotros hablar de las posibilidades de tráfico y económicas que permitan establecer en Sevilla un aeropuerto terminal de tal envergadura. Sobre esto se ha discutido y escrito mucho. El presente proyecto consiste en un estudio de lo que puede ser un aeropuerto de este tipo, pero con

un plan ambicioso y sin limitación en cuanto al presupuesto.

Tampoco se van a hacer aquí consideraciones ge-



Armaduras para el anclaje de la superestructura del gran hangar de dirigibles, cuya cimentación está ya construida.



Poste de amarre, de 16,50 m. de altura.