

La contratación de obras públicas

La REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS, en su número de 1.º de diciembre pasado, propone se aporten, en amplia información, antecedentes y soluciones en relación con las causas originales y remedios para las extraordinarias bajas de subasta que vienen observándose desde hace tiempo en la contratación de obras públicas. Es tan oportuna y atendible la invitación, que juzgo venimos todos obligados, y más aún los que hemos tenido alguna participación en estas subastas, a prestar nuestra cooperación y señalar cuanto creamos indicado al fin que se persigue.

Desde que empezaron a celebrarse las grandes licitaciones para la ejecución de los planes de ferrocarriles, carreteras, puertos y obras hidráulicas ha sido constante el hecho de una baja notable en las ofertas en toda clase de trabajos, en diversas localidades, en varias épocas del año, etc., etc., pudiendo adquirirse la evidencia de que se trata de un hecho de carácter general independiente de las condiciones y circunstancias de cada obra. Por otra parte, este fenómeno viene a producirse después de un largo período de paralización o lentitud en la ejecución de obras públicas; durante los últimos años de la guerra europea, y aun hasta 1922 era difícil la contratación, pues apenas acudían postores a las subastas. Tres veces hubo que reformar el proyecto de Ripoll-Puigcerdá, aumentando considerablemente los precios, y tres veces quedó desierta la licitación; sólo un constructor tomó parte en las obras de la estación de Canfranc, y asimismo los primeros trozos de Val de Zafán fueron adjudicados próximamente por el tipo de subasta.

Pero ya desde el año 1923 empezó a observarse que acudían más contratistas a las subastas y, naturalmente, que las adjudicaciones se otorgaban con rebajas que, por de pronto, fueron del 8 por 100 en Lérida, 10 por 100 en Canfranc y 11 por 100 en Ripoll. Estos resultados motivaron una disminución en los tipos unitarios de los proyectos sucesivos; mas a pesar de esta precaución, las obras adjudicadas a partir del año 1925 lo fueron con economías del 18 al 26 por 100. Ahora bien, al mismo tiempo que en la zona Norte ocurría lo expuesto, se reproducía el caso en los ferrocarriles del Sur, Levante, Centro y Noroeste, culminando en la línea de Madrid a Burgos, con bajas próximas al 40 por 100. Y aun hay más: porque disminuídos los precios de Baeza a Teruel en vista del proceso observado en anterior concurso, no fué obstáculo para nueva deducción del 16 por 100; es decir, que, a pesar de la labor meritísima de aquella Jefatura, los postores siguieron su tendencia a la baja.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que por el Ministerio de Fomento se han tomado todas las medidas y adoptado los recursos posibles para evitar que los contratistas que ofrecen bajas considerables dejen incumplidos sus compromisos, conociendo los perjuicios que en su caso sufrirían. A este efecto, se han forzado los tipos de las fianzas, aumentándolos notablemente en directa relación con las rebajas de los tipos presupuestados, pero no por ello se ha podido contener la corriente bajista, pues no obstante lo expuesto, tanto en Madrid-Burgos como en Lérida-Fraga, Jerez a Villamartín, Puertollano a

Córdoba, etc., etc., han seguido repitiéndose y aun acentuándose.

Trátase, por tanto, no de un accidente, sino de un sistema ya formal y consolidado, el cual debe analizarse a fondo, debiendo desecharse, desde luego, la idea simplista de que puedan obedecer las bajas a deficiencias en los proyectos.

Tampoco puede hoy decirse, como en otras ocasiones, que quizá la tardanza en subastar obras estudiadas con anticipación motive la existencia de precios anticuados, porque hoy, apenas aprobado un proyecto, en seguida se subasta, quizá sin más lapso de cinco o seis meses, mientras que con anterioridad a 1925 los proyectos tardaban dos y tres años en construirse; las fluctuaciones del mercado no tienen, pues, importancia alguna en la variación de los precios, dado el corto plazo de la redacción de los trabajos.

Nuestro querido compañero D. Enrique Colás, en su fundamentado artículo acerca de la contratación de obras públicas, opina que la inexperiencia de los noveles contratistas que van tomando subastas a su cargo puede motivar estas inexplicables rebajas. Pero se da el caso de que si, efectivamente, en algunas obras las bajas han procedido de postores desconocidos y no versados, no faltan, y aun quizá sean los más, contratistas antiguos, peritos en la construcción y solventes, los que también han ofrecido precios muy por debajo de los del presupuesto. Cuando han surgido competencias, han echado por la calle de en medio. Un caso, entre varios, he de citar a este propósito: El contratista de Lérida-Fraga, persona por todos conceptos competente, seria y capacitada, había quedado tiempo hacía sin poder trabajar porque siempre resultaban altas sus ofertas. Y ya cansado, disminuyó en el 30 por 100 el presupuesto de las de Fraga, pues tenía mucho personal a quien mantener y mucho material improductivo y expuesto a perderlo, por cuya razón, y decidido ya a quedarse con las obras, rebajó dicho tanto por ciento, que, en su concepto, si bien no le proporcionaría ganancia alguna, le permitiría ocupar sus medios auxiliares y los obreros. Este hecho no es esporádico, sino, por el contrario, bastante corriente, y demuestra la complejidad del problema.

Limitar la adjudicación de las contrataciones a los que tengan reconocida aptitud es muy difícil de aplicar en absoluto, pero puede decirse que en principio se practica ya en España desde hace tiempo, porque hoy no se contrata obra alguna de importancia sin previo informe del Consejo Superior de Ferrocarriles, y no ya en un caso, sino en varios, las propuestas más económicas no se han considerado aceptables. De hecho, pues, en la actualidad no es contratista cualquier industrial, pues si no ofrece garantías, no se acepta su proposición; además, aun siendo solvente, probo y capaz, se le aumenta la cuantía de la fianza en relación con la correspondiente baja de subasta, y, finalmente, sigue siendo aplicable el pliego de condiciones generales que establece la responsabilidad de los bienes por el incumplimiento de los compromisos. No creo que haya legislación alguna europea en la que esté más atado un contratista, ni circunstancias de gobierno como las presentes

donde más se aquilaten por el Poder público las condiciones de los contratistas.

Un segundo extremo propone, acertadamente, el Sr. Colás en su artículo: la necesidad de que en toda obra de importancia exista un ingeniero al frente de la gestión técnica, y esto debería aceptarse por completo, pues no creo que haya quien no lo conceptúe indispensable. Pero aunque de momento no se halle preceptuado, debo advertir que, felizmente, en la práctica así viene sucediendo casi en absoluto, pues en la mayor parte de las contrataciones está al frente un ingeniero, bien siendo directamente el actor, como nuestro compañero Ribera, que tanto ha trabajado en obras de todas clases, bien sólo como encargados de la parte facultativa. Sólo faltaría, en su caso, una reglamentación y obligatoriedad para que lo que hoy se ha conseguido en la práctica resulte ya sancionado como indispensable en lo venidero.

De las consideraciones anteriores se deduce que ni la cuantía de las obras, ni la respetabilidad de las firmas y solvencia de los contratistas, ni la presencia de ingenieros en la parte facultativa, ni el miedo a la pérdida de fianzas considerables, ni, por fin, la selección minuciosa y bien dirigida del Consejo de Ferrocarriles han podido impedir las bajas de subasta; preciso es, pues, buscar su fundamento en consideraciones de orden superior, o sea en la competencia originada por la multitud de obras del Estado. En cambio de esta afluencia a los negocios públicos, nótase una disminución en las transacciones privadas, y ello proviene, ante todo, de la gran confianza que ha sabido conquistar la Administración por la seguridad e importancia de las obras que desde hace tres años vienen ejecutándose. Pero esta afluencia determina como ley económica natural la competencia, y a ello, y no a otra razón, es debido la puja incesante a la baja de los precios. Los contratistas ven campo abierto a su actividad durante plazos largos y en labor de gran entidad; seguro el pago y formalidad en las condiciones, y surge la lucha, como ha surgido en otras ocasiones en los transportes, en las ventas y en todo producto de la industria. ¿No han llegado a conducir casi gratuitamente a los viajeros Empresas paralelas de locomoción? ¿No se han vendido automóviles a plazos, sin garantía y a precios irrisorios, sobre todo en los Estados Unidos? Esto es el fruto de toda competencia, los precios ínfimos; pero nunca de ello se han seguido perjuicios ni para los pasajeros, ni para los compradores, ni ahora para el Estado.

Por esta razón, no creo que el hecho de las bajas en las subastas de obras públicas sea motivo de más seria preocupación que la necesaria para asegurar la eficacia de los contratos. Más lamentable y perjudicial que las bajas sería la ausencia de licitadores,

su confabulación y la adjudicación sin ventajas en los presupuestos, pues esto sí que resultaría oneroso para los intereses públicos. Pero que un contratista, consciente de su laboriosidad, por sus condiciones de aptitud y experiencia, sepa economizar gastos generales, que emplee procedimientos modernos perfeccionados y pueda mejorar notablemente las condiciones del trabajo, esto es siempre una ventaja, y determina bajas importantes, sin pérdida para el interesado. Recuerdo que en el puerto de Valencia la cantera del Puig era de pésimas condiciones; la clasificación de la piedra resultaba costosísima, y quedaba siempre mucho menudo que estorbaba su explotación; pero un contratista inteligente, el malogrado ingeniero D. Justo Gonzalo (que en paz descansa), instaló un trommel que mecánicamente separaba las distintas clases de material; colocó una gran pala mecánica que, además de la labor de desmonte, cargaba la escollera y evitaba las falsas maniobras anteriores, y, en resumen, de un negocio ruinoso resultó uno muy saneado y retributivo. Esto es lo que ahora se observa también: una gran tendencia a la sustitución del hombre por la máquina, siguiendo el sabio plan norteamericano, y tanto en la perforación de túneles de la Sociedad «Cubiertas y Tejados», como en el montaje de los puentes Ribera, como en el cajeo y colocación de traviesas y vía, hemos podido observar cuánta economía puede conseguirse.

En mi concepto, y como resumen, no veo en el hecho de las grandes bajas otro peligro que el de posibles suspensiones e incumplimiento del contrato, lo cual se viene previniendo por la Administración, que, en realidad, ha convertido las subastas en concursos, no siendo la cuantía de la rebaja el motivo determinante de la adjudicación, pues precede el informe completo del Consejo Superior de Ferrocarriles, que siempre es muy documentado, examinándose las proposiciones desde diversos puntos de vista. Con esta garantía suprema del Consejo queda discutida la personalidad del contratista, y puede decirse que en parte se atiende a lo que propone el Sr. Colás. Lo que podría gestionarse es la obligación de que al frente de toda contrata en su parte técnica se halle un ingeniero, aunque ya viene siendo práctica casi corriente; de dicha suerte, y teniendo en cuenta además que las fianzas aumentan en relación con las bajas de subasta y, por tanto, existe sanción impuesta rectamente por el Ministerio de Fomento, juzgo que las bajas no pueden ser motivo de preocupación, pues obedecen a la gran concurrencia del mercado, habiéndose marcado un movimiento de rebaja en las propuestas a partir de 1924, que ya parece estabilizado, pues en la última subasta de Val de Zafán la obra ha sido adjudicada próximamente por el tipo del presupuesto.

José MARIA FUISTER
Ingeniero jefe de C., C. y P.