



Adjudicaciones por concurso en la Dirección General de Carreteras

Vicente Mortes Alfonso, Director General de Carreteras.

La ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 con la nueva redacción dada al Capítulo V por la ley de 20 de diciembre de 1952, establece, como norma general de la contratación administrativa, la subasta. Este sistema impone la necesidad de la adjudicación de la obra o servicio subastado al mejor postor, entendiendo por tal el que haga la proposición que sea económicamente más ventajosa, es decir, a quien se comprometa a ejecutar la obra o a realizar el servicio, con arreglo a los pliegos de condiciones, por un menor precio.

Esta, que podríamos denominar característica primordial de la subasta, es la que la diferencia fundamentalmente del concurso. Aquí la Administración actúa de manera discrecional y por tanto puede escoger, entre las proposiciones presentadas, la que considere más conveniente, atendiendo al conjunto de sus condiciones y no solamente al precio; e incluso declararlo desierto rechazando todas ellas si considera que ninguna es aceptable.

Los casos en que se puede adjudicar la obra o servicio por el sistema de concurso son los siguientes:

- 1.º Los que versen sobre compra de cosas o realización de obras o servicios que hayan de tener lugar necesariamente en el extranjero.
- 2.º Aquellos en que no sea posible la fijación previa de precios.
- 3.º Los que por su naturaleza exijan garantías o condiciones especiales por parte de los contratistas.
- 4.º Los que se refieran a proyectos, modelos o condiciones técnicas no establecidos previamente por la Administración y que hayan de presentar los licitadores.
- 5.º Los relativos a la formación de los proyectos o anteproyectos de obras o servicios determinados, que hayan de servir de base, en su día, para realizarlos.
- 6.º Aquellos para la realización de los cuales facilite la Administración medios auxiliares, cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.
- 7.º Los de arrendamientos de edificios, locales y terrenos para dependencias o servicios del Estado y los de útiles y elementos con igual destino.

8.º Los que hayan de disfrutar de subvención del Estado, así como los de explotación y arrendamiento en régimen de monopolio.

Aparte del concurso, la ley de Contabilidad admite otros dos sistemas de ejecución como excepción a la regla general de la subasta: contratación directa y ejecución por Administración.

Estimando que buena parte de las obras de carreteras exigen garantías o condiciones especiales por parte de los contratistas, el sistema empleado en la Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales para la adjudicación de obras por concurso es el siguiente:

Se dispone de un Pliego de bases que ha sido informado favorablemente por la Asesoría Jurídica del Departamento y por el Consejo de Estado, en sucesivos dictámenes, que contiene como datos más interesantes los relativos a las propuestas. Cada propuesta consta de tres sobres.

El sobre número 1 comprende la documentación general compuesta por:

- a) Resguardo definitivo que acredite haber constituido la fianza provisional.
- b) Documentos que justifiquen la personalidad del interesado o, en su caso, poder notarial o certificación acreditativa de la representación que ostenta, así como el "Carnet de Empresa con responsabilidad" a que se refiere el Decreto de 26 de noviembre de 1954, indispensable para el ejercicio de la actividad industrial de la construcción.
- c) Declaración expresa y concreta de no estar incurso en ninguna de las incompatibilidades a que se refiere el art. 48 de la Ley de Contabilidad.
- d) Justificación de estar al corriente en el pago de los Subsidios y Seguros Sociales.

El sobre número 2, llamado de referencias técnicas, y cuyo contenido, cerrado y lacrado, es el siguiente:

- a) Plan de trabajo para la ejecución de las obras. El interesado queda en libertad de proponer el programa de construcción, sin ajustarse a las anualidades señaladas en el Pliego de Condiciones Particulares y Económicas, con la única limitación del plazo total. Se acompañará una valoración de la obra que mensualmente se proyecta ejecutar, a los precios del proyecto que servirá a los efectos previstos en el Pliego de Condiciones Particulares y Económicas.
- b) Memoria, a ser posible ilustrada, en la que, sucintamente, pero de modo explícito y concreto, se enumeren y describan las obras ejecutadas o en ejecución por el interesado, similares a la que es objeto del concurso.
- c) Relación de maquinaria, medios auxiliares, instalaciones y demás elementos de importancia que el interesado se compromete a aportar, especificando los que sean de su propiedad.
- d) Declaración del interesado, afirmando la exactitud de los datos suministrados, en virtud de los apartados b) y c), comprometiéndose a presentar, si fuese requerido a ello, los correspondientes documentos acreditativos legales. Asimismo deberá declarar que aceptaría la anulación de una posible adjudicación provisional si no resultasen ciertos o no pudiesen justificarse, satisfactoriamente, los extremos señalados.

El sobre número 3, también cerrado y lacrado, contiene únicamente la propuesta económica formulada con arreglo a modelo.

En la fecha y hora señaladas procédese ante la Junta de Contracción de la Dirección General, a la apertura de los sobres números 1 y 2 y a enseñar los sobres número 3, que quedarán sin abrir.

A continuación, la Junta examina la documentación contenida en el sobre número 1, declarando eliminadas en el acto las propuestas que no se hayan presentado en regla. Respecto al sobre número 2, la Junta tomará nota de los documentos exigidos, eliminando a los proponentes que hayan omitido alguno.

Terminado el acto, los servicios jurídico-administrativos remiten a los correspondientes servicios técnicos, para su estudio y examen, el sobre denominado de referencias técnicas (núm. 2) para que en un plazo de siete días dictaminen sobre la procedencia o no de aceptar cada una de las propuestas presentadas, pasando, seguidamente y previa aprobación del Director General, relación de las propuestas admitidas a la Junta.

En la hora y día señalados, se procede a la apertura del sobre número 3, con las propuestas económicas de las ofertas aceptadas, destruyendo previamente las ofertas eliminadas.

La Junta procederá a las siguientes operaciones, en el orden que a continuación indicamos:

- 1.º Eliminación de las ofertas de cuantía superior al presupuesto de contrata.
- 2.º Eliminación de la oferta más baja, si la diferencia entre su importe y el de la inmediata superior es igual o mayor que el diez por ciento (10 %) del Presupuesto de Contrata del Proyecto.
- 3.º Obtención de la media aritmética de las restantes propuestas una vez efectuadas las eliminaciones indicadas, en el caso de que hubiese lugar a las mismas.
- 4.º Adjudicación provisional por el importe a la propuesta económica correspondiente a la oferta más próxima, por defecto o por exceso, a la media aritmética obtenida.
- 5.º Entre propuestas equidistantes de la media aritmética, se elegirá la más baja, y si hubiere varias coincidentes, la adjudicación provisional se resolverá en el acto mediante el oportuno sorteo por el procedimiento que estime oportuno la Junta.

La adjudicación definitiva se hará por Orden Ministerial, reservándose la Administración la facultad de efectuar o no la adjudicación de las obras. El número de obras adjudicadas por tal sistema hasta la fecha es de cuarenta y seis, elevándose el importe del presupuesto de contrata a más de 1.160.000.000 (mil ciento sesenta millones) y el de adjudicación a unos 1.119.000.000 (mil ciento diecinueve millones) siendo, por tanto, la baja media obtenida del orden del 3,5 por 100.

¿Qué ventajas puede presentar la adjudicación por el sistema que se acaba de exponer?

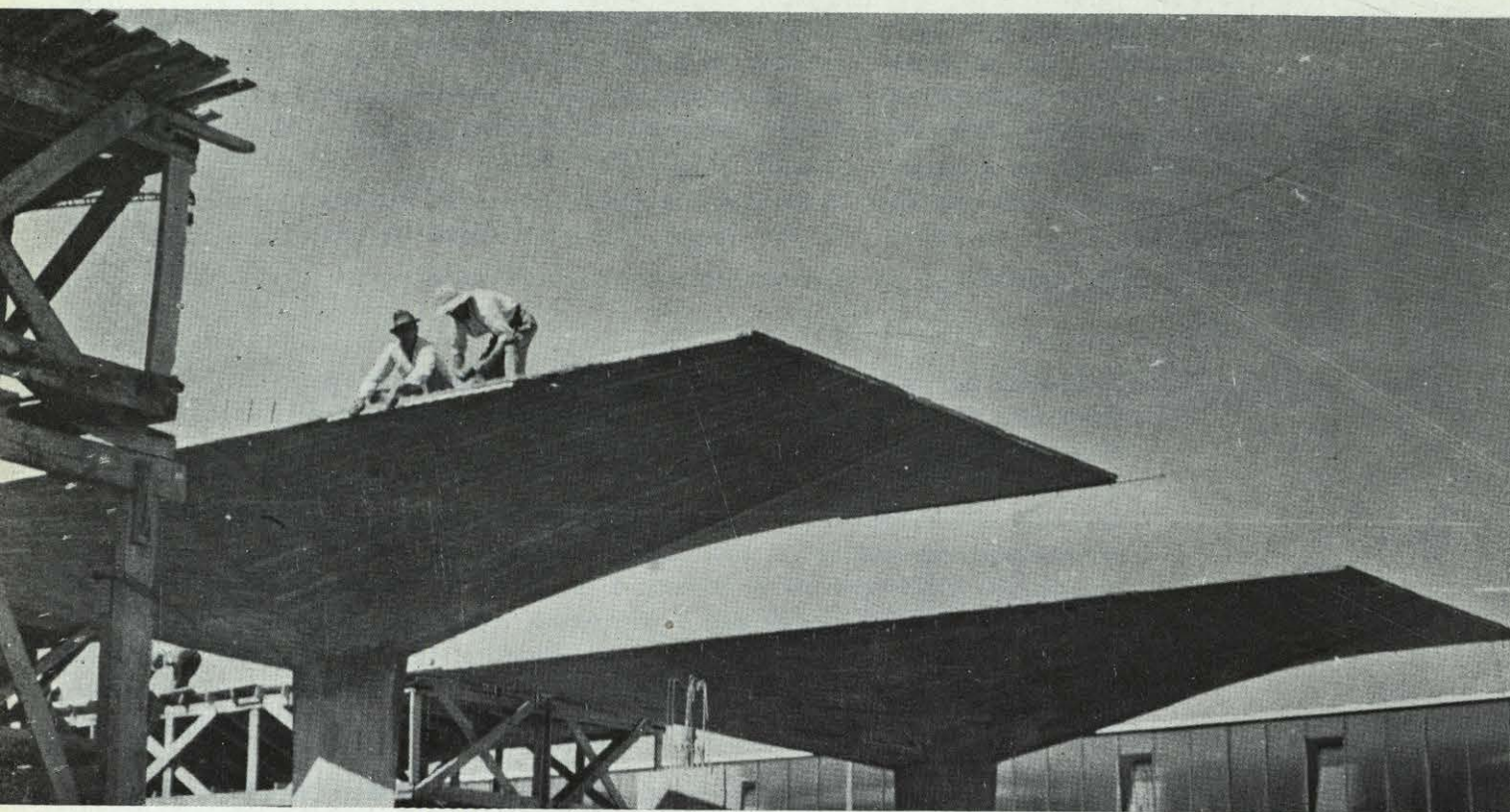
Considerado este sistema como una modalidad del concurso en los términos estrictos en que lo define el artículo 55 de la Ley de Administración y Contabilidad, puesto que la adjudicación en este caso se hace de manera discrecional y en el empleado en la Dirección General de Carreteras la discrecionalidad en la adjudicación desaparece casi por completo toda vez que, eliminados los ofertantes que sus referencias técnicas (sobre núm. 2) no satisfagan las condiciones para la realización de la obra, la Junta de Contratación se limita a obtener la media aritmética de las restantes propuestas y adjudica provisionalmente. Por tanto, la única discrecionalidad en que pudiera caerse sería en la elección de los admitidos en el sobre número 2 (Referencias Técnicas) y por ello el contenido que al mismo se le ha procurado dar ha sido suficientemente extenso para que, en todo momento, la Administración disponga de elementos de juicio para rechazar o admitir la proposición presentada.

Permite la elección de los contratistas que tengan experiencia en las obras a ejecutar al describirse en la memoria las obras ejecutadas o en ejecución, similares a las que son objeto del concurso, y sobre todo garantiza de que la obra objeto del concurso ha sido estudiada con detalle y, por tanto, el precio propuesto tiene más posibilidades de acierto.

Evita las bajas exageradas que se derivan del procedimiento de subasta, con el consiguiente detrimento de la calidad de la obra al tiempo que la Administración se ve forzada a multiplicar su vigilancia.

Permite acortar los plazos señalados por la Administración al dejar al interesado en libertad de proponer el programa de construcción, con la ventaja de adaptar el ritmo de la obra a un programa previamente aprobado.

Todavía es pronto para juzgar, por los hechos, de las ventajas o inconvenientes del sistema. Cuando la mayoría de las obras así adjudicadas estén en plena actividad, será muy oportuno sacar consecuencias.



LAS ADJUDICACIONES DE OBRAS Y EL ESTADO ACTUAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Ignacio Briones, ingeniero Industrial.

Desde hace algún tiempo se viene hablando con insistencia del tema de las Subastas y Concursos para la adjudicación de las obras y especialmente de las obras oficiales, a fin de evitar los inexplicables hechos que se han venido produciendo como consecuencia de la escasez de trabajo en los últimos tres años y que ha llevado a los contratistas a ofrecer unas bajas de subasta fuera de toda lógica. Ha sido la Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales el primer Organismo que en sus concursos ha introducido la variante de "la media aritmética", que juzgamos sumamente acertada y cuyos efectos, en lo que a la contención de bajas se refiere, han sido fulminantes. Y siendo las excesivas bajas una de las causas que más influyen en la realización de las obras creemos que como lógica consecuencia éstas se realizarán mejor, lo mismo en cuanto a calidad que en cuanto a plazos.

En los demás organismos en que se sigue con el clásico procedimiento de la subasta, y como consecuencia de la tremenda competencia entre los constructores, se ha llegado a casos de verdadera insensatez (a mi juicio, claro). En ocasiones no se llega a este extremo, pero rara es la obra de importancia en la que no aparezcan un par de colegas con unas bajas disparatadas. Luego, la obra lo paga, a no ser que el adjudica-

tario se dé cuenta de su error y prefiera perder la fianza provisional, cosa que también ha llegado a suceder recientemente.

Pero estos hechos no se dan solamente en las subastas puras; también suceden en los llamados concursos-subastas, pues la fase primera se pasa con cierta facilidad, ya que si bien los papeles que se exigen son muchos, no es difícil reunirlos y se da el hecho de que la eliminación de una oferta se base en pequeños defectos de forma (con lo que a veces resultan eliminadas empresas de categoría). Y como todo el mundo sabe que al final todo termina en adjudicar la obra al concursante que habiendo sido "aprobado en la primera eliminatoria" presente la mayor baja, estamos en el "caso anterior", como en los teoremas matemáticos, y se producen las bajas suicidas.

Pero ¿quién tiene la culpa de este estado de cosas? cabe preguntarse. Indudablemente todo el mundo nos echaría la culpa en el 90 por 100 de los casos a los contratistas; y dejo ese 10 por 100 para otros causantes, por si los hubiera, que indudablemente los hay, pero que normalmente no se tienen en cuenta. Hay quien sugiere que habiendo, al parecer, obra para todos, no hay por qué hacer esos desastres, pero si esto ha sucedido en algunas épocas y esperamos que en el futuro pase otra vez, no estamos en el momento de esperar una gran serenidad por parte de los constructores, como se reconoce en el documento a que nos referimos seguidamente y que recoge el estado actual

de la industria de la Construcción, causa indudable de todos nuestros males:

El 3 de agosto próximo pasado el presidente Nacional del Sindicato de la Construcción, Vidrio y Cerámica, en audiencia que le fué concedida por el ministro de Industria, le entregó un escrito en el cual, entre otras cosas, se dice lo siguiente:

"La Construcción lleva una vida de gran agobio por estar trabajando en pérdida. Sería incongruente normalizar la industria del cemento sin normalizar a continuación la industria de la Construcción que ha de consumirlo.

"Una industria es normal cuando permite ganar dinero, en vez de perderlo. Son precisas medidas de Gobierno para superar las circunstancias actuales y hacer rentable la industria de la Construcción.

"Si hay que cumplir el Plan de Desarrollo la industria de la Construcción debe, a su vez, desarrollarse previamente: ha de ampliar su capital y para ello necesita el aliciente de la rentabilidad.

"Para crear el clima adecuado serían precisas las siguientes medidas:

"1) Planes de obras previstos durante el mayor plazo posible. Los de Carreteras, Viviendas y Obras Hidráulicas deben servir de ejemplo a los demás departamentos inversores, incluidas las Corporaciones locales.

"2) Obtener cuanto antes por estos planes una abundancia de oferta, aun cuando se sepa que no podrá ser absorbida por la demanda. (Producirá: selección de obras, especialización de empresas, contención de bajas).

"3) No regatear los créditos de estudio necesarios para la mayor precisión y exactitud de los proyectos. (Evitará modificaciones durante las obras, con dificultades para habilitar los créditos complementarios y perturbación en la marcha del trabajo).

"4) Legislar una fórmula de licitación sensata que impida las bajas suicidas: será garantía de cumplimiento tanto para las empresas como para el Estado. (Las bajas exageradas, cogiendo obras en pérdida para menos perder, son índice de la anormalidad que sufre la industria). Una Ley que impida la adjudicación al más bajo postor que con bajas grandes nunca es el mejor postor, es medida rápida y fácil de efecto inmediato.

"5) Hay que facilitar la financiación de capital de las empresas, para lo que sugerimos dos medidas: pronto cobro, siguiendo el ejemplo del Instituto de Colonización, y Crédito barato, ya que la construcción sirve a planes que son de interés nacional.

"6) Desgravación fiscal. Aun cuando la industria de la Construcción no es empresa de interés nacional, como sirve al del plan de desarrollo, podría gozar de algunos

beneficios (no de todos los que se deducen de una declaración de empresa de interés nacional), como ocurre con la industria eléctrica, que disfruta de una desgravación en las nuevas instalaciones.

"Las medidas anteriores crearían un clima natural de normalización automática de la industria, que se alcanzaría en dos o tres años.

"Pero es preciso vencer el *grave momento actual*, salvando la etapa transitoria, aunque sea en régimen de supervivencia: se trata sólo de unas medidas de excepción que permitan mantener la cabeza fuera del agua.

"Sería de desear una actualización de los contratos por compensación de las variaciones reales que han sufrido. Sin embargo, si se pusiesen en práctica todas las medidas antes indicadas, se abriría una esperanza que no necesitará más que una ayuda circunstancial, ocasional y limitada, para liquidar la situación actual con una indispensable inyección de vitalidad.

"No puede olvidarse que en el presente cualquier convenio colectivo ha de producir repercusión en los costes, pues no cabe un aumento de productividad mientras no haya mayor mecanización, tras una inversión en bienes de equipo.

"Sin una ayuda extraordinaria inmediata no podrá haber mejora laboral. Una crisis en la construcción será una crisis de desempleo. La construcción ha sido siempre el resorte para absorber el paro.

"Esperamos que, conocida la situación, el señor ministro de Industria sea nuestro abogado ante el Gobierno."

Después de todo lo dicho qué duda cabe del acierto, a mi juicio, de la variante adoptada para la adjudicación de sus obras por la Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales. Efectivamente, se puede argüir que presentarse a la licitación de una obra en estas condiciones es como jugar a la lotería, pero en cierto modo también lo es en el caso de la subasta pura. En ésta toca la lotería cuando no hay algún loco que hace una baja mayor que la nuestra y entonces pensamos... que el loco he sido yo y más valía no me hubiera caído "el premio", que posiblemente será una obra difícil de defender y me va a quitar muchas horas de sueño. En cambio con el procedimiento de "la media aritmética" se acabaron los locos. Bueno, ustedes perdonen el adjetivo, pues es tan complejo el tema de las Empresas Constructoras que es imposible juzgar a nadie.

Bien expresivo es el párrafo del escrito antes citado: "*Las bajas exageradas, cogiendo obras en pérdida para menos perder, son índice de la anormalidad que sufre la industria*" y hay coyunturas en que no hay más remedio que proceder como un orate, esperando un cambio de aquélla, pues "más sabe el loco en su casa que el cuerdo en la ajena".

Contratas de obras

Estando en prensa este número llega a nuestras manos, publicado por el Sindicato Nacional de la Construcción, Vidrio y Cerámica, el texto de la conferencia—charla prefiere él llamarla—pronunciada en el curso de la Primera Asamblea Nacional de la Construcción, celebrada en Madrid del 2 al 7 de julio pasado, por don José María Aguirre y Gonzalo, ingeniero de Caminos, director-gerente de Agromán.

Por la importancia del tema y la autoridad del conferenciante, reproducimos a continuación la parte de la charla en la que se ocupa de la modalidad adoptada para las adjudicaciones por la Dirección General de Carreteras.

Pueden observar inmediatamente la coincidencia de idea entre la opinión antes expresada y la del señor Aguirre, aunque, naturalmente, mejor expuesta y más completa por este último.

Sólo nos falta destacar el último párrafo de los que reproducimos a continuación, y nos gustaría realmente que los arquitectos españoles, en sus concursos particulares para adjudicación de obras, adoptaran un procedimiento análogo en bien de todos: propietarios, constructores y ellos mismos.

I. B.

"Un problema importante es el de la contratación de obras. Se ha tratado de ello ampliamente en esta Asamblea y se ha llegado a unas conclusiones con las que estoy totalmente de acuerdo, pero no he leído en las referencias de prensa que se haya tratado sobre la forma de contratación adoptada por la Dirección General de Carreteras, que, a mi juicio, es muy buena.

"Como todos saben, consiste en hacer unos análisis de las posibilidades de la empresa en medios y en conocimientos técnicos, desechando rigurosamente las que por algún concepto se crea que no están en condiciones de ejecutar la obra de que se trata. Esto hasta ahora se ha hecho con todo rigor. Agromán ha visto desechadas proposiciones por faltas en el plan de obras, y a mí esto me parece muy bien.

"Después se adjudica la obra a la proposición que se encuentra más próxima a la media aritmética, entre todas las proposiciones admitidas. Esto es más lógico y más justo que adjudicársela a la proposición más baja. Se dirá: "Será muy lógico, muy justo y muy conveniente, pero esto es una lotería." Sí; en cierto modo es una lotería, pero es una lotería que debe tocar a todos, porque en la mano de la Administración está el desechar proposiciones si cree que la Empresa que las presenta está excesivamente recargada de trabajo para los medios de que dispone. En un futuro próximo se prevén obras para que haya trabajo absolutamente para todos.

Por muchos inconvenientes que pueda tener esta lotería, no son nada comparados con los de la baja. La Empresa constructora en difíciles condiciones económicas hace bajas enormes para poder presentar en su fachada una serie de adjudicaciones de obra. Todavía no se les ha quitado de la cabeza, sobre todo a los banqueros, el hecho de que no es cierto que teniendo muchas obras se gane mucho dinero, porque puede ocurrir que contratando las obras en determinadas condiciones cuantas más obras se tengan, más dinero se pierde. Como esto no ocurre en el comercio, en general, la gente cree que basta con tener las adjudicacio-

nes de las obras. Se considera que como el constructor tiene muchos trabajos, necesita abundantes créditos y con estos créditos se estira, se alarga la vida un cierto tiempo. Esto es malísimo, porque las entidades en situación un poco desesperada hacen las bajas que sea para el logro de este objetivo, y como después si la Administración se porta como es debido, lo que ocurre prácticamente en todos los casos, no pueden ejecutar estas obras de ninguna manera, se llega a un resultado final catastrófico para el contratista, pero aún más para la colectividad.

"Por consiguiente, hay que frenar este afán a la baja y hay que suprimir totalmente la frase corriente entre los contratistas de "A esa obra hay que bajarle tanto, para quedarse con ella".

"Yo he visto, por tomar en serio lo dicho en broma, hacer una baja del 21 por 100 a una obra a la que, según nuestro estudio, no se le podía bajar ni un 1 por 100. No nos engañemos; en esto de las bajas sucede lo que con todo lo que no está bien hecho, que no pueden subsistir formalmente. El contratista inmediatamente empieza a quejarse de la cortedad de sus precios.

"La Administración reacciona, en general, favorablemente al contratista y le va concediendo cuantas compensaciones pueda, con lo cual sube el presupuesto de la obra y siempre queda la duda de si lo que se había adjudicado al mejor postor llega al final a costar la cantidad menor posible. Cambiando ciertas unidades, poniendo los precios contradictorios favorables, etc., se llega a arreglar los resultados de muchas obras. Pero cuando las obras tienen una unidad inalterable que componen la casi totalidad del presupuesto, no es posible cambiar las condiciones, y entonces es cuando ocurren verdaderas catástrofes.

"Por otra parte, no se puede exigir una obra bien ejecutada si no se paga, y la conciencia de que se está haciendo perder al contratista obliga necesariamente a la Administración a ser menos severa, porque en España, gracias a Dios, somos todavía muy humanos y resolvemos nuestros problemas con gran sentido humano."