



CONTRATACIÓN
DE OBRAS PÚBLICAS

Gran polvareda ha levantado el Real Decreto de 24 de Mayo último dictado por el Sr. Ministro de Agricultura y Obras Públicas, para derogar el Artículo 1.º del Pliego de condiciones generales aprobado en 7 de Diciembre de 1900 y el Real Decreto de 21 de Diciembre del mismo año sobre nacionalización de las Compañías de ferrocarriles.

El Real Decreto de 17 de Marzo de 1891 fijó las cuatro secciones de la zona militar de costas y fronteras demarcadas por la Comisión de Defensas del Reino, pero quedó pendiente la reforma de la legislación de Obras Públicas y de otros ramos, encomendada á una Comisión, hallándose España, por tan prolongada interinidad, en situación bien crítica para mantener la integridad del territorio en la zona de nuestro litoral marítimo. Hasta ahora la ingerencia del Ministerio de la Guerra en la construcción de ferrocarriles, sólo sirve para causar una serie de molestias á las empresas españolas que ejecutan sus obras en Asturias y otras provincias, y, en cambio, se conceden depósitos de carbón, muelles, embarcaderos, diques, etc., á los extranjeros en islas

tan amenazadas como Canarias y las Baleares, en las rías de Galicia y en los puertos de refugio en donde pueden fondear las escuadras, con una imprevisión, propia solamente de esta tierra, en donde parece que se desconocen hasta los rudimentos de lo que en todas partes constituye las bases fundamentales de la defensa nacional.

En la mayoría de los países anglo-sajones, está prohibido á los extranjeros la adquisición de inmuebles; en algunos otros, como Alemania, se exige la autorización del monarca, y en Méjico, por ejemplo, se hace lo propio en amplias zonas de las costas y fronteras.

Cuando estaba al frente del Ministerio de Agricultura el Sr. Sánchez Toca, desempeñando el que suscribe la Dirección de Obras Públicas, alarmados ambos ante ciertas concesiones en los puertos, se dictó una Real Orden para que las autoridades militares intervinieran en lo sucesivo en los expedientes, y preparó además el señor Ministro el Real Decreto de nacionalización de los ferrocarriles, obra suya, que sabrá defender con su reconocida competencia.

En cambio, la reforma del Pliego de condiciones generales y de los Formularios fué labor del que suscribe, encaminada á simplificar el trabajo de los ingenieros, é imprimir mayor celeridad y sentido práctico en el ramo, y me corresponde, por tanto, salir á la defensa combatiendo la derogación del artículo 1.º del mencionado Pliego.

Las Obras Públicas ejecutadas con fondos del Tesoro constituyen uno de los resortes más vigorosos de la vida nacional, y en todas partes se maneja y dirigen por personal técnico al servicio del Estado y por contratistas y auxiliares naturales del país. Sólo en España por reminiscencias de un cosmopolitismo caduco y desacreditado, se conservaba en el Pliego de condiciones de 1886, la facultad reconocida á los foráneos lo mismo que á los españoles para ser contratistas de Obras Públicas, artículo que se reformó, reservando, no obstante, el concurso de aquellos para las obras que requiriesen algún privilegio de invención ó que constituyetan especialidades industriales poco desarrolladas entre nosotros.

¿A qué santo hemos de confiar á los extranjeros la construcción de carreteras y puertos por cuenta del Estado, cuando sobran en España sociedades, contratistas y talleres para prepararlos? Se siguen de tal abdicación dos males; primero, regalar derechos á los extraños cuando ellos nos niegan en absoluto la reciprocidad; y segundo, cooperar inconscientemente á la elevación pavorosa de nuestros cambios, trayen-

do tramos metálicos y aparatos de todas clases del extranjero, dejando, además, que los contratistas se lleven convertidos en oro sus beneficios.

Afirma el señor Ministro de Agricultura en el preámbulo del Decreto, que se oponen á la innovación introducida en el artículo 1.º del nuevo Pliego de condiciones, el 2.º de la Constitución, el 27 del Código civil y los artículos 15 y 21 del Código de Comercio.

Examinemos al efecto su contenido:

CONSTITUCIÓN. «Artículo 2.º Los extranjeros podrán establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria ó dedicarse á cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas. Los que no estuvieren naturalizados no podrán ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad ó jurisdicción».

CÓDIGO CIVIL. «Art. 27. Los extranjeros gozan en España de los derechos que las leyes civiles conceden á los españoles, salvo lo dispuesto en el artículo 2.º de la Constitución del Estado ó en tratados internacionales».

CÓDIGO DE COMERCIO. «Art. 15. Los extranjeros y las Compañías constituidas en el extranjero podrán ejercer el comercio en España, con sujeción á las leyes de su país en lo que se refiera á su capacidad para contratar y á las disposiciones de este Código en todo cuanto concierne á la creación de sus establecimientos dentro del territorio español, á sus operaciones mercantiles y á la jurisdicción de los Tribunales de la Nación.

Lo prescripto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo que en casos particulares pueda establecerse por los tratados y convenios con las demás potencias».

CÓDIGO DE COMERCIO. «Art. 21. Las Sociedades extranjeras que quieran establecerse ó crear sucursales en España presentarán y anotarán en el Registro además de sus Estatutos y de los documentos que se fijan para las españolas, el certificado expedido por el Cónsul español de estar constituidas y autorizadas con arreglo á las leyes del país respectivo».

El Diccionario de la Academia define la palabra *profesión* «Empleo, facultad ú oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente».

Basta fijarse en el artículo 2.º de la Constitución para hacerse cargo de que la facultad concedida á los extranjeros de ejercer su indus-

tria ó profesión en territorio español, se refiere al servicio de empresas ó particulares, pero no del Estado, y aún se ha limitado notablemente aquella libertad en las explotaciones mineras por el Reglamento vigente que obliga á las Sociedades exóticas á tener á su servicio personal facultativo español como garantía exigida por nuestro Gobierno, á pesar de la competencia del personal técnico de las empresas.

El artículo 3.º de la Constitución consigna que los españoles están obligados á defender la Patria con las armas, y á contribuir en proporción á sus haberes para los gastos del Estado, de la provincia y del municipio, pero en cambio les reserva por el artículo 15 los empleos y cargos públicos.

Quiere decir, que ningún extranjero puede desempeñar en el ramo de obras públicas del Estado, ni siquiera los modestos puestos de ordenanza ó de peón caminero, y ¿cómo es posible que esa misma Constitución les ampare para ejercer las funciones importantísimas de contratista poniendo en sus manos los fondos del Erario destinados á sostener miles de operarios y el personal facultativo y administrativo que dirige las obras?

Los seis capítulos del Pliego de condiciones generales contienen las severas prescripciones de la estrecha disciplina á que somete la Dirección General de Obras Públicas al contratista en la ejecución de los trabajos. El artículo 10 le obliga á realizar las expropiaciones con carácter de *delegado del Gobierno*; el 18 le impone el deber de despedir á sus dependientes y operarios cuando el Ingeniero del Estado lo reclame, y el 6.º le previene que ha de someterse en la decisión de todas las cuestiones con la Administración que puedan surgir de su contrato á las autoridades ó tribunales ordinarios con arreglo á la legislación vigente.

¿Es posible que estas obligaciones y otras muchas no menos rigurosas pero de carácter esencialmente nacional puedan quedar encomendadas sin graves peligros é inconvenientes á manos extranjeras? Bajo ningún concepto, entre otras razones porque la experiencia ha enseñado en España á las personas que han desempeñado altos cargos que los foráneos en sus relaciones con los Ministerios y las Direcciones, no se limitan al disfrute de los derechos que les reconocen los pliegos de condiciones de sus respectivos contratos, apelando con frecuencia para lograr sus fines á la presión, á veces violenta, de las Embajadas, que colocan á nuestra Administración en situación desairada, más propia

que de nación independiente, de colonia ó país sujeto á protectorado extraño. Infórmese bien el señor Villanueva y se enterará del catálogo de dolorosas experiencias acumuladas en la materia que niega en el preámbulo.¹

Y no puede invocarse en este caso ni aún el pretexto de que los extranjeros aportan capitales, porque en las Obras Públicas del Estado ejecutadas por ellos, como contratista, no se emplean mas fondos que los del Tesoro, y aquellos vienen á llevárselos con daño para la Nación y el consiguiente desnivel en nuestros cambios.

Contiene el artículo 1.º del Pliego de Condiciones las siguientes excepciones para ser contratistas: 1.ª Los que se hallen procesados criminalmente, si hubiera recaído contra ellos auto de prisión. 2.ª Los que estuvieren fallidos ó en suspensión de pagos ó con sus bienes intervenidos; y 3.ª Los que estuvieren apremiados como deudores á los caudales públicos en concepto de segundos contribuyentes. Y ¿cómo es posible que estas restricciones se refieran á los extranjeros, ni haya medios hábiles para practicar tales indagaciones en los plazos de las contrataciones para proponentes del Ecuador ó del Japón?

Sin embargo, la exclusión de aquellos no fué absoluta, según se ha dicho anteriormente, en el artículo 1.º del Pliego reformado en 7 de Diciembre último, puesto que se consignó la facultad de ser contratistas «cuando las obras exijan para su ejecución elementos que sean objeto de privilegio de invención ó constituyan una especialidad industrial poco desarrollada en España». Se mantuvo por tanto el concurso de la capacidad científica de los extranjeros para todo aquello en que tuvieran verdadera superioridad sobre nosotros, pero estableciendo claramente que para construir un trozo de carretera ó una casilla de peones camineros fuera indispensable en el contratista la nacionalidad española.

El artículo 27 del Código civil y los artículos 15 y 21 del Código de comercio, no son más explícitos que el 2.º de la Constitución ni dan nueva luz en la materia para esclarecer el punto concreto que examinamos. Conste, pues, que la única fuente de derecho facultansa á

(1) La protección de los Representantes del Estado en el extranjero, no puede ser más que oficiosa, según los tratadistas de Derecho Internacional, en los asuntos puramente particulares que no tienen relación con los intereses generales del país, pero este sano y recto principio no se suele tener en cuenta por la mayoría de los diplomáticos, sobre todo contra las naciones débiles. Conflictos de nacionalidad por D. Antonio Castro y Casalesi, página 31.

los extranjeros para ser contratistas de Obras Públicas se derivaba del artículo 1.º del Pliego de condiciones generales de 11 de Junio de 1886 y lo que estatuyó el Real Decreto de aquella fecha con tan escaso fundamento, lo pudo deshacer el Real Decreto de 7 de Diciembre último, basado en una doctrina más sana y más patriótica.

Por otra parte, está aún reciente el concurso que abrió el Gobierno presidido por el señor Silvela entre los astilleros particulares españoles para la construcción de dos buques escuelas destinados á la Marina de Guerra, y á nadie se le ocurrió la peregrina teoría de que la exclusión de las empresas extranjeras pudiera infringir la Constitución de la Monarquía española como se ha pretendido ahora, con tan visible exageración.

Veamos ahora si hay algún vestigio de reciprocidad por parte de las demás naciones, en la seguridad de no encontrar en los Códigos fundamentales de otros países ninguna sombra de abdicación de la propia soberanía. La ley de 25 de Febrero de 1875 relativa á la organización en Francia de los Poderes Públicos no concede ninguna clase de derechos á los extranjeros, y toda la legislación revela, según el libro del señor Castro, profunda antipatía hácia los mismos y el recelo constante de la competencia que puedan hacer á los franceses. Existe allí el Registro de extranjeros; el derecho de expulsión; se les prohíbe aún la enseñanza libre; que pertenezcan á los sindicatos profesionales y se les aplica el grado máximo de las penas.

El artículo 128 de la Constitución de Bélgica dispone que «Todo extranjero que se encuentre en territorio belga goza de la protección concedida á las personas y bienes, salvo las excepciones determinadas por la ley», es decir que sólo concede la seguridad individual y la de las propiedades. El Gobierno expulsa del territorio á los extranjeros que no obtengan el permiso de residencia.

El Estatuto fundamental de Italia previene en su artículo 24 que «Todos los habitantes del Reino, sea cual fuere su condición ó dignidad son iguales ante la ley. Todos gozan igualmente de los derechos civiles y políticos y son admisibles á los cargos civiles y militares, salvo las excepciones determinadas por la ley».

En ninguno de estos Códigos se hacen tan irreflexivas concesiones á los extranjeros como en nuestra Constitución, pero en la legislación de Obras Públicas se había ido mucho más lejos, según lo acabamos de demostrar.

Analizando en nuestro libro *Las Obras Públicas en España* esta materia consignamos en la página 512 lo siguiente:

«Nuestro sistema general de contratos públicos se basa en la pública licitación, sin preferencias de ninguna clase, entre los proponentes, ni más garantía del cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Estado que la fianza señalada en el pliego de condiciones particulares de la subasta.

No existe este régimen basado en la desconfianza más completa, en las obras públicas de la república vecina. A pesar de su igualdad democrática, se restringe mucho entre los franceses la facultad de ser contratistas de obras costeadas con fondos públicos, y se ponen tales cortapisas que creemos no sea fácil ejercer allí tal profesión á ningún español, á pesar del espíritu cosmopolita con que abrimos nuestras puertas á quienes nos las cierran herméticamente.

Los licitadores tienen que presentar en Francia con antelación al día de la subasta certificados de *capacidad, honradez y solvencia*, justificándose con documentos expedidos por los ingenieros su pericia en la construcción de obras ejecutadas en un período cercano. En los edificios públicos se hila todavía más delgado, puesto que la Junta central de Arquitectos forma trimestralmente la lista de los contratistas habilitados para acudir á las subastas, que se publica en el *Diario Oficial*, y en los servicios militares tienen que ser forzosamente franceses los contratistas y los talleres».

Debemos añadir en corroboración de cuanto antecede que un Ingeniero de Caminos, director de cierta Sociedad Constructora, intentó contratar Obras Públicas en Francia y no se le consintió, porque además de las trabas antes consignadas se le exigía que tuviese por representante un conductor francés de *Ponts et chaussées*, tropezando con una serie de inconvenientes insuperables.

He tenido también ocasión de examinar los Pliegos de condiciones particulares para la navegación interior en Francia, donde llevan el exclusivismo hasta el punto de exigir que todo el carbón empleado sea de procedencia nacional. Allí se invierten *en casa* los enormes presupuestos del Estado, los departamentos y municipios; jamás se encomienda la construcción de ningún buque de guerra á astilleros exóticos, aun cuando cuesten una tercera parte más que en Inglaterra, y en los contratos con las compañías trasatlánticas subvencionadas por el Estado se dispone que sus buques se ejecuten precisamente en Francia.

Las compañía de ferrocarriles exigen á sus empleados y hasta á sus obreros que justifiquen que son franceses.¹

El Reino Unido invierte anualmente en construcciones navales una suma que se aproxima al Presupuesto español de todos los Ministerios, pero siempre adjudica el Almirantazgo los suministros á la industria nacional, valiéndose para ello del sistema de no admitir en los concursos más que las proposiciones de los astilleros ingleses, autorizados previamente como competentes por las autoridades británicas.

La acreditadísima casa Cramp de Filadelfia (Estados Unidos de América), solicitó del Almirantazgo inglés el permiso para presentar sus proposiciones en un concurso abierto con objeto de construir algunos acorazados y cruceros con destino á la Marina inglesa, prometiendo cumplir todas las condiciones del contrato y mejorar los precios de los armadores ingleses, pero su tentativa no dió resultado alguno.

En resumen, la derogación del artículo 1.º del Pliego de condiciones vigente no se funda en ninguna clase de razones; sólo revela que aquí somos más papistas que el Papa, y más celosos del bienestar de los extranjeros que de la prosperidad de los españoles.

El diplomático Sr. Castro en su citado libro *Conflictos de Nacionalidad*, dirige una excitación calurosa á las personalidades de nuestra política, demostrando con su concienzudo estudio la necesidad de reformar nuestra imprevisora legislación. porque *Salus populi suprema lex*. Estudien los gobernantes españoles con detenimiento las sabrosas páginas de aquel libro y seguramente no aplaudirán el retroceso que significa el paso hácia atrás dado por el señor Villanueva respecto de la contratación de servicios públicos.

Atraviesa España una situación económica muy crítica. Las naciones extranjeras cierran las puertas á nuestros vinos y á los artículos de exportación, salvo á las primeras materias, y es hora de que no seamos cándidos ni pródigos. Debemos procurar la prosperidad nacional, mirando con menos calor la de los fabricantes extraños y la de sus comisionistas que, espléndidamente dotados, trabajan con el empeño consiguiente cerca de los Poderes públicos para que continúen en vigor todos los defectos de nuestra imprevisora legislación.

PABLO DE ALZOLA.

(1) Castro. Página 43.