

La normativa comunitaria sobre contratación pública de obras, materiales y procedimientos de construcción y su adaptación a nuestro país^(*)

Por J. AGUSTIN SANCHEZ REY

Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

La integración de nuestro país en la CEE supondrá la necesidad de adaptar nuestra normativa sobre contratación pública a las Directivas Comunitarias, al igual que ocurrirá en el campo de la normalización técnica sobre materiales y procedimientos de construcción. A su estudio se dedica el siguiente artículo, que presenta una panorámica de dicha normativa y de los problemas suscitados por nuestra integración.

La Ley de Contratos del Estado (Ley 198/1963, de 28 de diciembre modificada por Ley 5/1973, de 17 de marzo y su texto articulado, aprobado por Decreto 923/1965 de 8 de abril de 1965) junto con el Reglamento General de Contratación del Estado (aprobado por Decreto 3410/1975 de 25 de noviembre), constituyen el núcleo básico sobre el cuál se estructura un conjunto de disposiciones y normas de inferior rango que regulan la contratación de obras, servicios y suministros por parte de la Administración del Estado. Por su parte las Corporaciones Locales, Ayuntamientos y Diputaciones han de someter su actuación en este campo a lo dispuesto en su normativa particular, fundamentalmente el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de marzo de 1953, cuya actualización debería efectuarse por el Gobierno en el plazo de un año de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el Decreto de 6 de octubre de 1977, etc... Por último la regulación constitucional de las Comunidades Autónomas, si bien establece como materia reservada al Estado la legislación básica sobre contratación administrativa (art. 149,1 de la Constitución), permite que aquéllas dicten sus propias normas en materia de contratación, las cuales hasta la fecha tienden más que a regular el fondo de los contratos, a organizar los registros de contra-

tistas, su clasificación y condiciones para licitar, hasta ahora «dentro de una tónica restrictiva de la concurrencia de contratistas procedentes de otras regiones» (1): Cataluña, País Vasco, Navarra, Islas Baleares, Cantabria, La Rioja, etc., han establecido así sus propias disposiciones al efecto.

Pues bien, la integración de España en la CEE exige la adopción de las medidas necesarias para adaptar nuestra normativa a las directrices comunitarias en materia de contratación pública. En efecto, el artículo 2 del Acta relativa al Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas establece que «los tratados comunitarios y los actos adoptados por las instituciones de las Comunidades antes de la adhesión obligarán a España y serán aplicables en España desde el momento de la adhesión».

A tal fin por Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, las Cortes Generales delegaron en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley, siguiendo la técnica de los Decretos Legislativos prevista en el artículo 82 de la Constitución, sobre una serie de materias reguladas en su anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario. El plazo para el ejercicio de esta delegación legislativa se fijó en seis meses a partir de la entrada en vigor de la

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de julio de 1986.

(1) Juristo Sánchez, Rafael. «La ejecución del contrato de obra pública». Madrid 1983.

Ley de 27 de diciembre de 1985. Entre las Leyes a adaptar figura el texto articulado de la L.C.E., existiendo en la actualidad (abril 1986) un proyecto de Real Decreto Legislativo en trámite del informe preceptivo que corresponde evacuar al Pleno del Consejo de Estado (*).

Por otra parte, el Gobierno, en uso de su potestad reglamentaria, está procediendo a elaborar un proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados artículos del Reglamento General de Contratación del Estado. Hasta tanto se promulga la normativa española de adaptación, existen aspectos de las normas comunitarias de aplicación directa, sobre lo cuál se ha pronunciado recientemente la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda en recomendación (18-4-86), a la cual remitimos para mayores detalles sobre el citado período transitorio.

Las Directivas de la CEE cuya «transposición» a nuestro derecho nacional en materia de contratación habrá de efectuarse, son las siguientes:

- Directiva 71/304/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, relativa a la eliminación de las restricciones a la libre prestación de servicios en el campo de las contrataciones públicas de obras y a la atribución de contrataciones públicas de obras mediante agencias o sucursales.
- Directiva 71/305/CEE del Consejo de 26 de julio de 1971, relativa a la coordinación de los procedimientos de las contrataciones públicas de obras (y sus modificaciones, como la Directiva 78/669/CEE, del Consejo).
- Decisión 71/306/CEE del Consejo de 26 de julio de 1971, que instituye un Comité Consultivo para las contrataciones públicas de obras (y sus modificaciones).
- Directiva 72/277/CEE del Consejo de 26 de julio de 1972, relativa a las modalidades y condiciones de publicación de los avisos de contrataciones y de concesiones de obras públicas en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas».

- Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro.

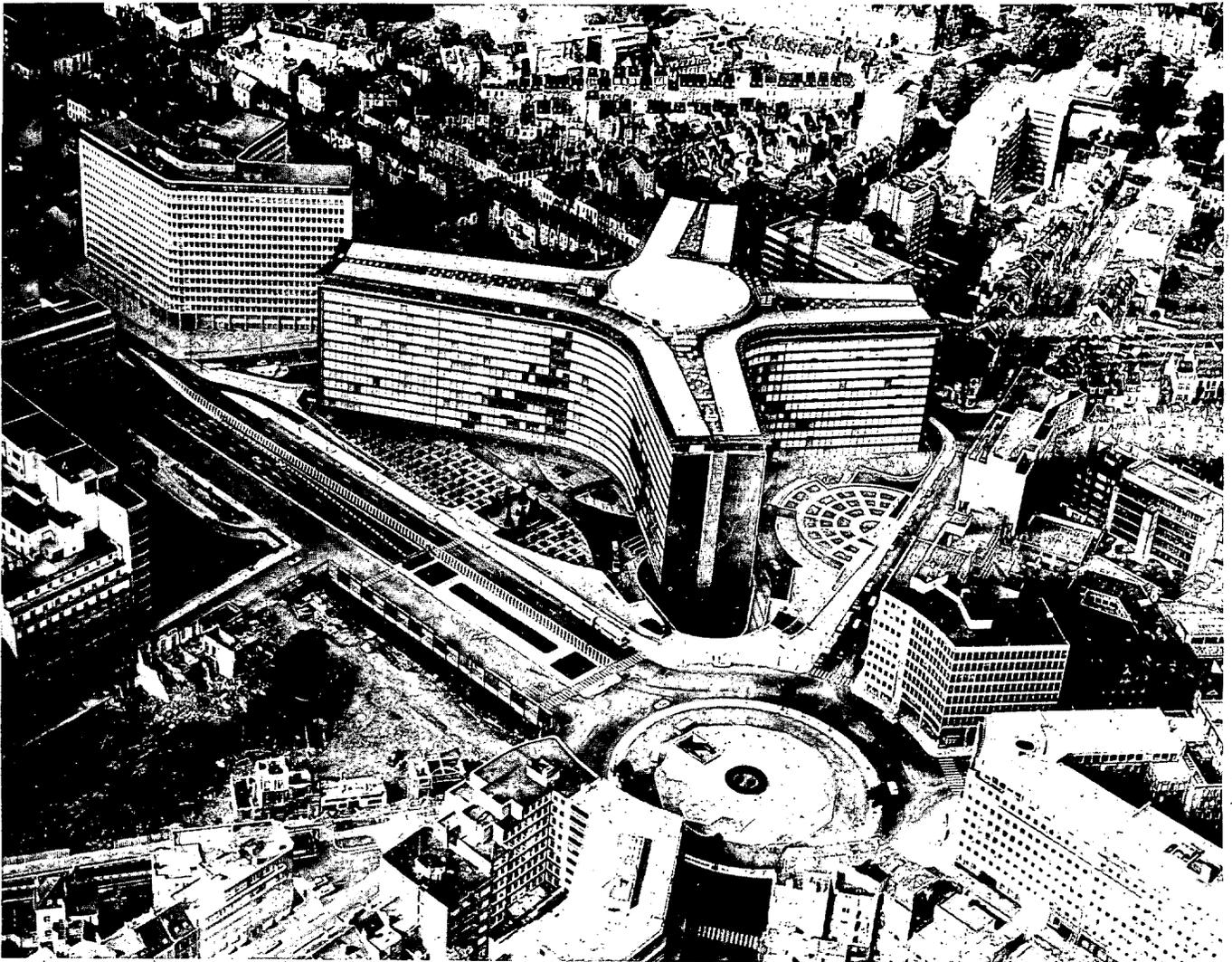
APLICABILIDAD DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

Como es sabido, la normativa CEE es muy abundante. Dejando aparte los convenios internacionales asumidos por la Comunidad, que en general son ratificados individualmente por los países miembros, y el llamado Derecho Primario, compuesto por los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, tratado de París 1951, (CECA), y Roma 1957 (C.E.E. y EURATOM) completados por los tratados de adhesión de nuevos Estados miembros, la normativa de acción interna, es decir la producida dentro de las Comunidades (Consejo de Ministros y Comisión Europea) y referida al ámbito comunitario, que constituye el Derecho Derivado, puede esquematizarse en: *reglamentos*, que deben aplicarse directamente, sin necesidad de su inclusión en legislación interna de cada país; *directivas*, que requieren trasposición al derecho nacional y en su ausencia tienen aplicación directa; *decisiones*, actos individuales obligatorios para los destinatarios que designe, y finalmente, *recomendaciones* o dictámenes, no vinculantes.

¿Cómo se garantiza la aplicación de la normativa comunitaria en y por los Estados miembros? Tanto la Comisión como el Consejo gozan de una competencia general que les permite, mediante actos jurídicos o materiales, asegurar la ejecución de los Tratados. En primer lugar, los Tratados reconocen a la Comisión un poder general de información; asimismo, los órganos comunitarios pueden aconsejar, informar o dirigir la actuación de los Estados miembros, especialmente bajo la forma de recomendaciones, y también tienen el poder de autorizar, aprobar y negar su aprobación a determinados actos adoptados por los países miembros.

Las decisiones del Tribunal de Justicia, y lo mismo ocurre con las decisiones de otras instituciones confirmadas por el Tribunal o que no hayan sido recurridas, son ejecutorias cuando afectan a particulares. En virtud de las normas

(*) El Real Decreto Legislativo ha sido aprobado con fecha 2 de mayo («B. O. E.» del 13-5-1986). N. de la R.



de los Tratados que regulan esta cuestión, la ejecución forzosa se lleva a cabo por medio de las jurisdicciones nacionales competentes. Por el contrario, los tratados no prevén medidas de ejecución referentes a las sentencias que hayan declarado infracciones de los Estados miembros. En la práctica este tipo de sentencias han sido respetadas siempre por los Estados miembros, que son conscientes de que la negativa a ejecutar las decisiones del Tribunal tendría como resultado un serio perjuicio para la Comunidad. Hay que añadir, sin embargo, que cuando una infracción del Tratado por parte de un Estado miembro ha tenido como consecuencia un daño para los derechos o los intereses de los particulares, éstos pueden plantear ante su jurisdicción nacional una acción judicial, de modo que la responsabilidad de los Estados miembros

se pone en práctica por medio de sus propias jurisdicciones nacionales.

En definitiva, no existen medios coactivos directos para obligar a un Estado a ejecutar una sentencia, pero los órganos comunitarios son a menudo competentes para dictar verdaderas sanciones administrativas, al permitir, por ejemplo, a los demás Estados miembros que adopten medidas de retorsión contra el Estado responsable de una determinada infracción.

El tema de las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional ha sido uno de los más debatidos por el período inicial de la Comunidad, sobre todo en función, en caso de conflicto, de la necesaria primacía del derecho comunitario. El postulado de la supremacía es una exigencia fundamental del sistema, y si bien

ningún Estado miembro ha actuado hasta el momento de forma que se produzcan conflictos declarados e insalvables con el orden jurídico comunitario es innegable que se han dado problemas de adaptación, dificultades de comprensión y contrariedades.

Sin embargo, el verdadero problema que se plantea a diario es el de asegurar la aplicación efectiva y plena del derecho comunitario en el interior de los Estados miembros, lo que da origen a problemas distintos del de la solución de conflictos ocasionales. Por ello los dos puntos que hay que tener bien presentes son:

1. «La aplicabilidad directa del derecho comunitario». El derecho comunitario en sus diversas formas de expresión, es un orden jurídico operativo, no sólo en las relaciones mutuas entre Estados, sino también en el interior de éstos, de forma que afecta a todos los que participan en la vida jurídica y nacional; es decir, a las personas físicas y jurídicas, así como a los jueces encargados de aplicar el derecho. Dicho en otros términos, el derecho comunitario es parte integrante del orden jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros y puede ser alegado en justicia por los particulares, bien respecto al Estado en sus relaciones mutuas, por lo que el juez tiene el deber de garantizar su aplicación y sanción en el ámbito de su competencia. Esto ha sido declarado en diversas sentencias del Tribunal de Justicia, siendo la más conocida la sentencia «Van Gend en Loos», de 5 de febrero de 1963, en la que se afirma que en el Tratado se origina un nuevo orden jurídico cuyos objetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus súbditos.
2. «La primacía del derecho comunitario». El derecho comunitario prevalece sobre el nacional en cuanto que constituye el orden jurídico del conjunto. En este sentido se pronunció la sentencia «Costa c. ENEL», de 5 de julio de 1964, donde se afirma que la exigencia de primacía es inherente a la esencia misma del derecho comunitario, en cuanto que es consecuencia necesaria de su eficacia e incluso

condición de su propia existencia. Esto quiere decir que una norma comunitaria válida prevalece sobre cualquier norma nacional, sea cual sea el rango o la fecha de ésta.

Esta primacía se aplica igualmente a las relaciones entre la Comunidad y el orden constitucional de los Estados miembros, ya que no es concebible que un Estado miembro invoque las disposiciones de su propia Constitución nacional para poner en cuestión la aplicación y la eficacia del derecho comunitario.

De hecho, en materia de contratación pública de obras la Corte de Justicia de las Comunidades condenó recientemente a Italia por las normas en vigor en materia de obras públicas, que contravienen la directiva comunitaria del 1971 que garantiza la igualdad de tratamiento para las empresas comunitarias que concurren a la adjudicación de dichos contratos. La norma contestada es la Ley 741 de 10 de diciembre de 1981, que no fue notificada oficialmente a las autoridades comunitarias y que según la Corte permite seleccionar al contratista siguiendo criterios discrecionales.

El acervo dispositivo de la CEE —«acquis communautaire»— es muy abundante y no resultará fácil a las empresas y servicios oficiales españoles su manejo. A tal efecto el INFE (Instituto Nacional de Fomento a la Exportación) ha montado un servicio que permite la explotación de la base de datos CELEX de la CEE, que facilita el acceso a toda la información desde el año 1957 relativa a legislación comunitaria, jurisprudencia y trabajos parlamentarios. Por su parte, el Banco de Vizcaya ha puesto en marcha un servicio de información para las empresas españolas que permitirá conocer las características de los *concursos-subasta* convocados por la CEE y los países miembros a los que dichas empresas puedan acudir. El servicio, gratuito hasta que se establezca un canon, incluye también información legislativa comunitaria e informes sobre la situación y necesidades de los distintos sectores económicos. Por lo demás, organizaciones como la CEOE tienen re-

presentación permanente en Bruselas, donde asimismo numerosas empresas españolas de servicios, bufetes, etc. están abriendo sucursales con objeto de recabar informes y realizar gestiones ante las instituciones comunitarias europeas. No hay que olvidar que la normativa comunitaria es muy copiosa. Desde el pasado mes de enero la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas ha comenzado a editar en castellano todo el derecho derivado de las propias Comunidades vigente en la fecha de integración de España. La edición se hace por temas o capítulos, hasta un total de 18, alcanzando en conjunto 35.340 páginas.

NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE CONTRATACION PUBLICA DE OBRAS

Analicemos brevemente la normativa comunitaria en materia de contratación pública de obras.

La *Directiva 71/304/CEE* de 26 de julio establece que los Estados miembros suprimirán las restricciones concernientes al acceso, adjudicación, ejecución o participación en la ejecución de contratos de obras efectuadas por el Estado, colectividades territoriales y personas jurídicas de derecho público. Entre los contratos incluidos figuran los relativos a ingeniería civil y edificación, a excepción de las instalaciones industriales de naturaleza mecánica, eléctrica y energética, instalaciones nucleares y obras de excavación, construcción de pozos, dragado y evacuación de escombros efectuados con vistas a la extracción de minerales (industrias extractivas).

Según la Directiva, los Estados miembros suprimirán las restricciones que impiden a los potenciales adjudicatarios efectuar sus prestaciones en las mismas condiciones y con los mismos derechos que los nacionales, o aquéllas que permiten la aplicación de un tratamiento discriminatorio; incluso resultantes de prácticas administrativas, así como aquéllas que resulten de disposiciones o prácticas que aunque sean aplicables sin distinción de nacionalidad entorpezcan exclusivamente o principalmente la actividad profesional de los adjudicatarios de otros Estados, como son por ejemplo ciertas especificaciones técnicas.



Por otra parte, debe asegurarse por los Estados miembros que la ejecución de las obras en su territorio pueda dar lugar al otorgamiento de las distintas formas de crédito, de ayudas y de subvenciones previstas a este efecto por los poderes públicos en idénticas condiciones que a los nacionales del país y que los adjudicatarios potenciales disfruten en las mismas condiciones que los nacionales de las posibilidades de aprovisionamientos necesarios para poder ejecutar su trabajo.

La *Directiva 71/305/CEE* relativa a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de 26 de julio de 1971, excluye de su ámbito de aplicación los servicios de transporte, los de producción, distribución y transporte de agua y de energía y los contratos de importe inferior a 1 millón de unidades europeas de cuenta (E. C. U.) (137 millones de ptas. aproximadamente, según cotización vigente en cada momento).

Los sujetos del contrato obligados por la Di-

rectiva son el Estado, las colectividades territoriales y las personas jurídicas de derecho público. Las prescripciones de la Directiva no son aplicables a los contratos llamados «de concesión».

La Directiva establece dos tipos generales de contratación: procedimientos abiertos y procedimientos restringidos. Únicamente en el caso de contratos relativos a la construcción de conjuntos de viviendas sociales, puede recurrirse a un procedimiento especial de adjudicación que permita elegir el contratista más apto para integrarse en el equipo que se constituya, dada la importancia, la complejidad y la duración de las obras, equipo integrado por los Delegados de los Organismos adjudicadores, expertos y contratistas.

Asimismo se excluyen de la Directiva una serie de casos similares a los recogidos en la Ley de Contratos del Estado, referentes a obras declaradas desiertas, de especial urgencia, complejidad técnica, por razones de seguridad del Estado, etc., o cuando se trate de obras consistentes en la repetición de otras anteriores, confiándolas a la empresa titular de un primer contrato, y finalmente cuando sean trabajos cuya naturaleza no permita la fijación previa del presupuesto. En los demás casos hay que actuar acogiéndose a uno de los dos sistemas: abierto o restringido.

Cada año, antes de finalizar junio, los Estados miembros deben enviar a la Comisión una relación de los contratos realizados en el año anterior. La Directiva hace especial hincapié en la publicidad que debe hacerse de los contratos, que deben publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D. O. C. E.) con suficiente antelación. El plazo límite para la recepción de ofertas no debe ser inferior a 36 días contados a partir de la fecha de envío del anuncio (21 días en los procedimientos restringidos), plazos que se reducen a 12 y 10 días respectivamente en caso de urgencia. Los pliegos de condiciones deben comunicarse como mínimo 4 días antes de la fecha límite fijada para la recepción de las ofertas. A este respecto, la publicación en el «B. O. E.» no podrá efectuarse antes del envío del anuncio a las Comunidades Europeas y no podrá contener más datos que los publicados en dicho Diario.

En el aviso se contendrán los datos esenciales que permitan al potencial adjudicatario concurrir y en particular el modo de adjudicación elegido, el lugar de ejecución, naturaleza y amplitud de los trabajos, características generales de la obra, plazos de ejecución, direcciones para solicitar información, fecha límite de recepción de ofertas, acto de apertura de ofertas, fianzas, financiación y pago de los trabajos, etc. Similares datos deben recogerse en los avisos correspondientes a procedimientos restringidos.

Pueden admitirse ofertas correspondientes a grupos de empresas incluso sin constituir jurídicamente con anterioridad a la oferta, pero asegurando la misma cuando el contrato sea adjudicado. En el caso de procedimientos restringidos los Estados miembros asegurarán la solicitud de ofertas a potenciales adjudicatarios de otros Estados miembros que gocen de la calificación requerida en las mismas condiciones que los nacionales.

Pueden quedar excluidas de la adjudicación las empresas que incurran en circunstancias similares a las que determina a este efecto la Ley de Contratos del Estado (art.º 9), como son la quiebra, suspensión de pagos, condena, no estar al día en el pago de sus obligaciones fiscales o de Seguridad Social, etc.

Puede invitarse a cualquier empresario deseoso de participar en un contrato público a justificar su inscripción en el Registro profesional, en las condiciones previstas por la legislación del Estado miembro de la Comunidad en el cual se encuentre establecido, fundamentalmente en los Registros Mercantiles de su país.

En la Directiva se regula el sistema de justificación por la Empresa de la capacidad financiera y económica necesaria, así como su capacidad técnica, incluyendo efectivos personales, materiales, obras realizadas anteriormente, etc.

Finalmente los criterios sobre los cuales se basan los poderes públicos para adjudicar los contratos serán o bien únicamente el precio más bajo, o bien, cuando la adjudicación se haga a la oferta económicamente más ventajosa, diversos criterios variables según la obra: por ejemplo, el precio, el plazo de ejecución, el coste de utilización, la rentabilidad, el valor técnico, etc.

En el pliego de condiciones deberán especi-

ficarse los criterios de adjudicación elegidos, si es posible dándoles un orden de prioridad.

Si las ofertas presentaran un carácter anormalmente bajo con relación al trabajo a efectuar podrá verificarse por el poder contratante dicha oferta mediante la aportación de las justificaciones necesarias, debiéndose justificar por aquél ante el Consejo de la Comunidad (en el caso de que el sistema de adjudicación sea el del precio más bajo) el rechazo de las ofertas que aún siendo más bajas sean desestimadas por presunción de temeridad.

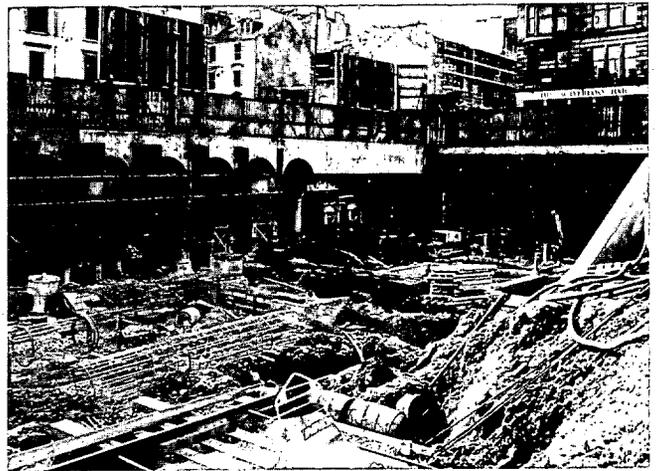
En el anexo de la citada Directiva se establece una relación de instituciones o personas morales de derecho público de cada país sujetas a la Directiva, entre las cuales se encuentran Universidades, Aeropuertos Nacionales, Instituciones de asistencia pública y Seguridad Social, etc.

La *Directiva 72/277/CEE* de 26 de julio de 1972 establece las modalidades y condiciones de publicación de los anuncios de contratos de concesiones de obras públicas en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, desarrollando lo establecido en la Directiva anteriormente mencionada.

La Declaración del Consejo de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de fecha 16 de agosto de 1971 sobre los procedimientos a seguir en materia de concesiones de obras establece asimismo reglas de publicidad similares a la de la *Directiva 71/305/CEE* y regula la subcontratación de obras por parte de los concesionarios, facultando al poder contratante bien a fijar un mínimo de subcontratación con terceros del 30 % o a invitar al ofertante a mejorar ese porcentaje. La magnitud del porcentaje será en cualquier caso tomada en consideración como elemento positivo para la elección del concesionario.

ADAPTACION DE LA LEGISLACION ESPAÑOLA

La circunstancia derivada de la necesidad de adaptar la L. C. E. a la Normativa Comunitaria será aprovechada para introducir, de paso, algunas modificaciones surgidas de la experiencia de su aplicación en los últimos años.



La modificación prevista afectará a los artículos 9, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 37, 83, 84 y 87, a los cuales se da nueva redacción, introduciéndose los nuevos artículos 29 bis, 36 bis y 84 bis.

Las principales modificaciones son las siguientes:

En el art.º 9 se añaden a las circunstancias que venían rigiendo como impedimentos de la facultad para contratar con la Administración:

- «El haber iniciado expediente de suspensión de pagos o presentado solicitud judicial de quiebra o concurso de acreedores» y no solamente, como ocurría en la actualidad, encontrándose declarados ya en suspensión de pagos, quiebra, concurso de acreedores o insolventes fallidos.
- Haber cometido cualquier otra falta grave en materia profesional distinta de las comprendidas en las circunstancias restantes.
- No acreditar la suficiente solvencia económica, financiera y técnica.
- Haber incurrido en falsedad grave al facilitar a la Administración las declaraciones exigibles por ésta.
- No hallarse inscritas en un Registro Profesional en las condiciones previstas por la legislación del país donde estén establecidas. Anteriormente la prohibición se refería al caso de «no hallarse debidamente clasificadas» y en el caso de las empresas extranjeras se sometía su actuación a determinadas normas adicionales.

En todo caso el impedimento para contratar

no puede exceder de cinco años a partir del momento en que se estableciera la falta.

Otra novedad es que la prueba por parte de los empresarios de su capacidad para contratar con la Administración podrá acreditarse mediante testimonio judicial o certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente podrá ser sustituido por una declaración responsable, otorgada ante una autoridad judicial, administrativa, Notario público u organismo profesional cualificado.

En el art.º 28 se establecen las formas de adjudicación de los contratos, que serán la subasta, el concurso o la contratación directa, suprimiéndose el concurso-subasta que hasta ahora venía siendo de aplicación, si bien será muy similar al mismo la figura de la subasta restringida a la que más adelante aludiremos.

- Se define expresamente la subasta y el concurso si bien en el primero de los sistemas se establece que la adjudicación se hará al oferente que, sin exceder del tipo de subasta haga la «proposición económicamente más ventajosa» en lugar de «al mejor postor» como se establecía en la anterior redacción de la L. C. E. (art.º 31).
- Siguiendo la Normativa Comunitaria se establece que tanto para la subasta como para el concurso el procedimiento de licitación podrá ser abierto o restringido. En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición. En el procedimiento restringido sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios seleccionados por la Administración previa solicitud de los mismos.
- La subasta se establece como forma normal de adjudicación mientras que el concurso y la contratación directa sólo procederán en determinados casos enumerados en la Ley.

En el art.º 29 se recoge la Normativa Comunitaria sobre publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Se introduce el art.º 29 bis, que recoge las excepciones comunitarias a la obligación de publicar el anuncio en el D. O. C. E.

En el art.º 35 se establecen los casos en los cuales la adjudicación puede hacerse mediante concurso añadiéndose a los que ya venían rigiendo en la anterior redacción de la L. C. E. «aquéllos para los que el precio ofertado no constituye el elemento esencial de la adjudicación», suprimiéndose el tope que venía siendo de aplicación a «los relativos a obras de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja».

Se introduce un nuevo art.º 36 bis, señalándose la posibilidad de utilizar el procedimiento restringido para los contratos cuya cuantía sea igual o superior a 1.000.000 de UCE, pudiéndose seguir tanto el procedimiento de subasta como el de concurso.

Los artículos 83, 84, 84 bis y 87 son semejantes a los anteriores para el caso de contratos de suministro.

En el Título 1.º Libro 2.º de la L. C. E. se introduce la «solvencia» de los empresarios al tratar de la clasificación y registro de los contratistas de obras, siguiéndose así el criterio comunitario al respecto.

En el art.º 98 se establece la necesidad de clasificación del contratista para obras de presupuesto superior a 10.000.000 de pesetas, si bien para los empresarios no españoles de la CEE bastará acreditar su capacidad financiera, económica y técnica así como su inscripción en el Registro Profesional del propio País.

En los artículos 99 bis y 99 ter. se establecen los medios de justificar la capacidad financiera y económica y técnica del empresario contratista.

Finalmente en la Disposición Final 1.ª se recoge el carácter de legislación básica de los artículos de la L. C. E. comprendidos en el Real Decreto Legislativo de adaptación siendo por ello de aplicación en los contratos que celebren las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Organismos Autónomos y Seguridad Social.

EFFECTIVIDAD DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

La normativa comunitaria se ha demostrado claramente insuficiente para estimular la adju-

dicación de contratos de obras públicas en favor de empresas de otros países de la Comunidad. En tal sentido se dirigió una interpelación por Mr. M. Jaak Vandemeulebroucke a la Comisión de las Comunidades Europeas con fecha 26 de marzo de 1985, señalando la necesidad de adaptación de las citadas Directivas y preguntando por la marcha de los trabajos de la Comisión. Fue contestado en nombre de la Comisión por Lord Cockfield el 7 de junio de 1985 señalando que se estaban preparando las proposiciones de modificación de la Directiva 71/33/CEE de acuerdo con el estudio del IFO (Institut Für Wirtschaftsforschung). En la actualidad se trabaja ya con representación española en dicha modificación, a la que nos referimos con más amplitud posteriormente.

El 31 de julio de 1985 se publicó el *Reglamento n.º 2137/85* del Consejo relativo a la Institución de las Agrupaciones Europeas de interés económico (G. E. I. E.) publicado en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas el día 31 del mismo mes.

En el reglamento se configuran las agrupaciones como uniones de empresas, personas físicas o sociedades, pertenecientes a diferentes Estados miembros de la CEE unidas mediante contrato para facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros y mejorar o acrecer los resultados de esta actividad. Se conciben con gran flexibilidad, siendo posible cualquier forma de aportación de capital e incluso sin dicha aportación, si bien para garantizar la protección de terceros los miembros de la agrupación tienen responsabilidad solidaria e indefinida sobre el pasivo de la agrupación. Sus características se inspiran en la experiencia proporcionada por los 9000 GIE (Grupo de interés Económico) que actualmente funcionan en Francia.

Aunque el reglamento no será de aplicación en términos generales hasta 1 de julio de 1989 debido a la modificación que será necesaria en la legislación de diversos Estados miembros de la CEE, esta figura jurídica será de gran interés y utilidad sobre todo para las empresas constructoras y dentro de ellas para las de tamaño medio o pequeño pues les permitirá concurrir a contratos importantes tanto públicos como privados. La agrupación GEIE no estará some-

tida al derecho nacional de ninguno de sus miembros, como ocurre con las figuras del «Joint Venture», etc. (que sitúan a los distintos socios en cierta desigualdad según su Estado o nacionalidad), sino al derecho comunitario, fundamentalmente al Reglamento Europeo que las ha instituido. Los miembros de la GEIE vinculan una parte de su actividad económica total pero conservando su independencia jurídica y económica.

Esta figura permitirá en definitiva aglutinar las capacidades técnicas y financieras de las empresas agrupadas para ejecutar de forma conjunta una obra determinada con un carácter de coordinación de tareas de los adjudicatarios. El empresario encuentra, como alternativa a su implantación en otro país, un socio local que le iniciará en las realidades del país donde desee trabajar. El modelo se piensa que será utilizado frecuentemente para desarrollar el programa de infraestructuras de interés europeo, habiendo sido utilizado ya para proyectos europeos de cooperación de gran envergadura como el «Airbus Industrie».

NORMATIVA MERCANTIL, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y EUROCODIGOS

En cuanto a la armonización de las condiciones de competencia y de los códigos técnicos, no existe una normativa específica para las empresas del sector de la construcción, siendo de aplicación el régimen común con unas 10 Directivas orientadas a armonizar el derecho mercantil, algunas de las cuales están todavía en discusión.

Por otra parte, los *Eurocódigos* se encuentran en fase de elaboración y los primeros serán progresivamente operativos, con una aplicación práctica paralela durante varios años con la de los Reglamentos Nacionales en la materia respectiva.

Los Eurocódigos para la concepción, el dimensionamiento y la ejecución de obras de ingeniería civil y edificación están destinados a definir un conjunto de reglas comunes que puedan servir como alternativa a las diversas reglas divergentes en vigor en los distintos Estados

miembros. Desde este punto de vista mejorarán el funcionamiento del Mercado Común, eliminando los obstáculos debidos a reglas divergentes; permitirán una aplicación más eficaz de la Directiva relativa a los Mercados Públicos de obras y reforzarán la posición competitiva de la industria europea de la construcción en terceros países.

El programa de la Comisión prevé inicialmente 8 Eurocódigos:

EC.1—Reglas unificadas comunes a los diferentes tipos de construcción y materiales; EC.2—Estructuras de hormigón; EC.3—Estructuras de acero; EC.4—Estructuras mixtas de acero-hormigón; EC.5—Construcciones en madera; EC.6—Construcciones en ladrillo; EC.7—Cimentaciones y EC.8—Estructuras en zonas sísmicas.

Los Eurocódigos EC.1, EC.2, EC.3 y EC.8 han sido ya objeto de publicación como informes técnicos bajo las referencias EUR8847, EUR8848, EUR8849 y EUR8850. Actualmente son objeto de encuesta entre los sectores interesados de los Estados miembros. El análisis de los comentarios recibidos permitirá corregir y mejorar su contenido con vistas a una publicación revisada. Por otra parte se han iniciado los trabajos en relación con los restantes 4 Eurocódigos y se dispone de documentación de trabajo en el EC.8—Construcción en ladrillo y para el EC.7—Cimentaciones.

Además de los citados 8 Eurocódigos de carácter estructural, la Comisión ha comenzado los trabajos para la elaboración de otro Eurocódigo para la utilización racional de la energía en la edificación y se propone una acción similar para la seguridad de los edificios frente a incendios.

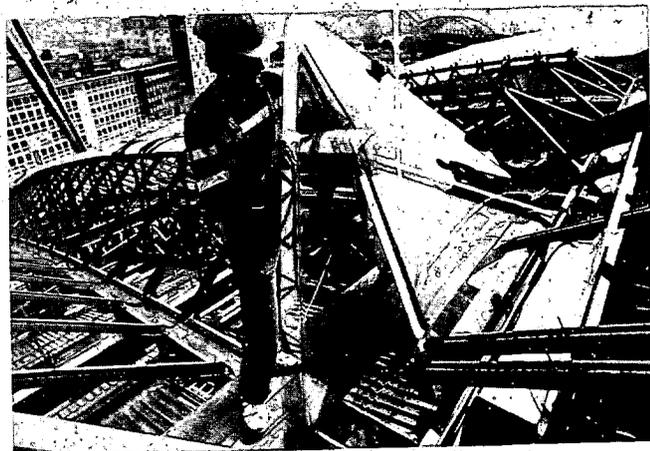
En el sector de los materiales de construcción se ha desarrollado durante los últimos 15 años una gran labor de armonización de las especificaciones técnicas englobando tanto a los trabajos directamente animados por la Comisión como los realizados de manera independiente por el CEN (Comité Europeo de Normalización) ó la UEA (Unión Europea para la normalización Técnica en la Construcción). En cuanto a la certificación y el control de calidad han sido objeto de una proposición de Directiva que se en-

cuentra actualmente en espera en el COREPER (Comisión de Representantes Permanentes).

Consciente el Consejo de que no bastaba con suprimir las barreras aduaneras y las restricciones cuantitativas para asegurar el funcionamiento del Mercado Común, adoptó el 28 de mayo de 1969 un programa general tendente a eliminar los obstáculos técnicos en los intercambios de productos industriales debidos a disparidades en disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, programa que hacía referencia a los cementos y a los materiales de construcción y que fue completado y actualizado por una resolución del Consejo del 21 de mayo de 1973.

El 31 de diciembre de 1983 el Consejo había adoptado en total 160 Directivas de armonización basadas en el art.º 100 del Tratado, y la Comisión 52 Directivas de actualización («adaptación al progreso técnico») de las Directivas del Consejo. En diciembre de 1984 el Consejo adoptó 15 nuevas Directivas.

El 28 de marzo de 1983 se aprobó la *Directiva 83/189/CEE* estableciendo un procedimiento de información en el campo de las normas y de los reglamentos técnicos, como una nueva estrategia que obligaba a los Estados miembros a notificar a la Comisión sus proyectos de normas y de reglamentaciones técnicas. La idea era que dado que la armonización es un proceso complicado, largo y de resultados aleatorios, era preferible actuar en el origen y prevenir la creación de obstáculos demandando a los Estados miembros dar a conocer con suficiente antelación las disposiciones que tuvieran inten-



ción de adoptar, permitiéndose en el caso de nuevas normas la incorporación de observadores de otros Estados miembros que participaran en los Comités de Normalización Nacionales de cualquier otro de ellos.

En el campo de los materiales de construcción los trabajos de normalización se han referido fundamentalmente a cementos, productos cerámicos y vidrio. Para los dos primeros la Comisión ha solicitado al CEN, dentro del cuál España está representada por IRANOR, la elaboración de las normas. En el caso de los cementos los trabajos están aún en curso y en el caso de los materiales cerámicos se han dictado 25 normas finalizando su labor en 1984. En relación con el vidrio se ha publicado en 1983 por la Comisión el informe EUR8069 titulado «el vidrio plano en la edificación».

La Comisión está asimismo en colaboración con la UEA particularmente en cuanto al reconocimiento de la idoneidad técnica de nuevos productos, trabajándose fundamentalmente en los conectores metálicos para estructuras de madera, los sistemas de estanqueidad independientes en láminas de PVC pastificadas sin armaduras, captadores solares, vidrios aislantes, etc.

En el campo de los productos siderúrgicos existen 180 normas elaboradas dentro del marco del tratado CECA concernientes a redondos de acero, perfiles, alambres, láminas, etc. Al lado de los trabajos anteriores deben citarse los trabajos de la CEN y de UEATC alentados por la Comisión aunque ésta no se encuentre directamente implicada. En el caso del CEN existen actualmente del orden de 160 normas en aplicación en los países miembros y la UEATC ha dictado cerca de 30 Directivas sobre el reconocimiento de idoneidad técnica de materiales y procedimientos de construcción. Finalmente cabe citar el interés de la Comisión por los trabajos de la ISO y de la RILEM. Por último cabe citar la publicación del informe EUR8750 titulado «Método de ensayo y clasificación de la resistencia al fuego de los elementos de construcción estructurales».

En su labor de eliminar obstáculos a la constitución de un mercado interior europeo unificado, el Consejo Europeo, reunido el 2 y 3 de diciembre de 1985, dio un paso adelante muy

importante al llegar a un acuerdo de principio con motivo de la extensión de voto a la mayoría cualificada para lograr un gran mercado único en la Comunidad antes del 31 de diciembre de 1992, acuerdo que sin duda tendrá repercusiones muy importantes en el campo de la construcción y de sus materiales. El 27 de enero de 1986 se elevó a este respecto una proposición de Directiva del Consejo concerniente a la consecución en 1992 del Mercado Interior en el campo de los materiales y de las obras de construcción. En esta proposición de Directiva se establece el *Eurocódigo de Exigencias*, que fijará las condiciones esenciales cualitativas y cuantitativas que deben satisfacer las obras, relativas a estabilidad, higiene, protección contra el ruido, utilización racional de la energía, durabilidad, estanqueidad. Durante un plazo de 3 años se paralizarán en los Estados miembros los trabajos de modificación de las disposiciones en el campo de los materiales y normas de construcción, con objeto de facilitar el establecimiento del citado Eurocódigo de Exigencias europeo.

Asimismo la Comisión ha dirigido al Consejo una comunicación para la puesta en práctica del *Libro Blanco sobre consecución del Mercado Interior en el Sector de los productos y de las obras de construcción*, donde se establecen las estrategias oportunas en orden a asegurar la ausencia de obstáculos técnicos a la circulación de materiales de construcción entre los Estados miembros.

EFFECTIVIDAD ACTUAL DE LA DIRECTIVA SOBRE CONTRATACION Y PROPUESTA DE REVISION

La Directiva 71/305/CEE no ha producido los efectos que de ella se esperaban. Solamente un 0,70 % de los contratos fueron adjudicados a empresas de otros países en 1978. Las razones de este comportamiento infructuoso son numerosas y complejas. Una primera serie de dificultades se deben a las particularidades del propio sector de la construcción, caracterizado por prestaciones únicas, específicas de cada obra y ejecutadas «in situ».

Los sobrecostes debidos a desplazamientos de personal, máquinas, etc., favorecen a los

LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE CONTRATACION

contratistas locales. Pero además de esos obstáculos, inherentes a la propia naturaleza del sector, existen otra serie de dificultades que pueden producirse, como son las barreras que las estructuras sociales y legislativas de los diferentes países imponen a la realización de un Mercado Interior Comunitario de la Construcción; nos referimos tanto a diferentes procedimientos de adjudicación de contratos públicos como a la diversidad de normas técnicas sobre materiales, procedimientos de construcción, disposiciones legislativas sobre fiscalidad, reconocimiento de títulos, reglamentación social, responsabilidad y garantías. Ello es debido a que las inversiones públicas constituyen un instrumento de política económica esencial y un modo de ayudar a un sector, por lo que los poderes contratantes rehuyen otorgar contratos a empresas extranjeras.

En la actualidad está en estudio la modificación de la Directiva con dos tipos de medidas:

- Medidas estructurales, tendentes a complementar y reforzar los procedimientos de contratación.
- Otras medidas tendentes a mejorar ciertas modalidades de su aplicación (plazos y contenidos de las convocatorias, criterios de selección de candidatos, criterios de adjudicación, etc.)

Se pretende entre otras cosas:

- a) Incluir en el campo de aplicación de la Directiva los servicios de arquitectura e ingeniería proporcionados por Sociedades Autónomas pero con frecuencia filiales de empresas constructoras, con objeto de evitar que los proyectos condicionen la posterior adjudicación de las obras a las empresas matrices.
- b) Reducir el número de servicios excluidos (agua, energía, transporte) por no existir una verdadera razón que justifique no promover concurrencia en los contratos adjudicados por dichos sectores públicos.
- c) Incluir los contratos de concesiones, actualmente excluidos de la Directiva y regulados simplemente por la declaración no vinculante del Consejo que tiende a organizar una cierta concurrencia comu-

nitaria pero solamente a nivel de la subcontratación y por sólo una parte (30 % del importe total de contrato).

- d) Hacer más objetivo y coherente el procedimiento de selección de candidatos invitado a ofertar en los procedimientos de contratación restringida, mediante la definición de los criterios a tomar en consideración para la selección de los eventuales candidatos invitados al concurso.
- e) Establecer unas listas oficiales de clasificación de empresas en función de su capacidad, que garanticen la independencia y objetividad en la selección de candidatos y favorecer su reconocimiento en todos los demás países.
- f) Reducir en lo posible el número de contratos de adjudicar mediante el procedimiento restringido, que se utiliza doble número de veces que el abierto (véase cuadro n.º 1), único totalmente abierto a la concurrencia, y en todo caso promover una concurrencia efectiva mediante un número suficiente de candidaturas. En torno al 25 % de las contrataciones del

CUADRO N.º 1

ADJUDICACION DE OBRAS. PERIODO JULIO 1984 - JUNIO 1985 (INFORME CEE)

	C. abiertos		C. restringidos		Total
	Número	(%)	Número	(%)	Número
Bélgica	186	94	12	6	198
Dinamarca	28	40	42	60	70
Alemania	633	89	76	11	709
Grecia	179	96	7	4	186
Francia	141	21	527	79	668
Irlanda	54	81	13	19	67
Italia	9	1	1.053	99	1.062
Luxemburgo	1	100	0	0	1
Holanda	104	63	60	37	164
Reino Unido	20	2	958	98	978
	1.355	33 %	2.748	67 %	4.103

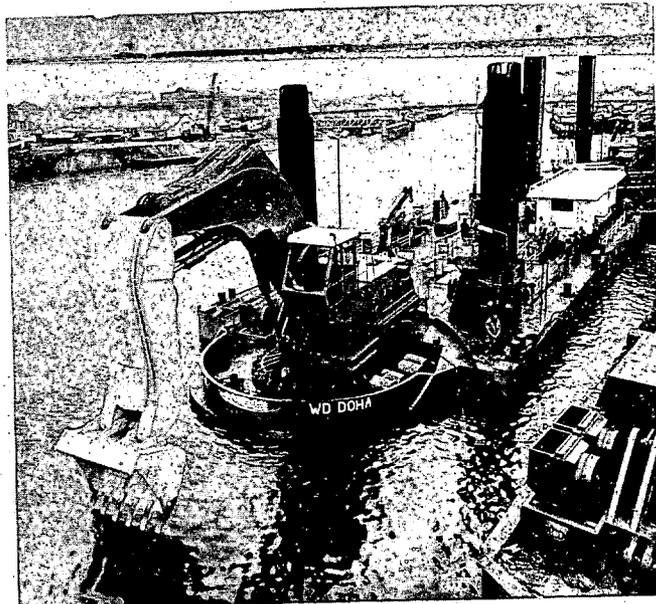
- Estado realizadas por los países miembros corresponden a adjudicación directa, la contratación abierta supuso un 25 % y el 50 % restante fueron contrataciones restringidas.
- g) Instaurar un llamado «procedimiento de instrucción» que regule la publicación de los proyectos futuros y sus consecuencias, por ejemplo para proyectos superiores a 5 millones de ecus, junto con una descripción suficiente de los mismos, con objeto de evitar que el conocimiento previo de los grandes planes de inversión de cada uno de los Estados miembros favorezca a las empresas constructoras del propio país, únicas con acceso anterior a la fecha de publicación en el Boletín de las Comunidades Europeas del correspondiente anuncio. Se pretende que las previsiones se publiquen cada seis meses.
 - h) Simplificar y agilizar la publicación de las convocatorias en el Diario de las Comunidades Europeas y en el Banco de Datos del TED («Tenders Electronic Daily»).
 - i) Mantener el actual umbral de 1 millón de «Ecus», aunque sea bajo, con objeto de evitar que los poderes contratantes fraccionen los contratos a adjudicar con objeto de excluirlos de la publicidad (a pesar de las propuestas recibidas para elevar el umbral a 5 millones de «Ecus»).
 - j) Reforzar la participación de las pequeñas y medianas empresas, favoreciendo su asociación mediante las estructuras de la GEIE y otras medidas complementarias.
 - k) Asegurar un porcentaje, a determinar, del número de candidatos a los cuales pedir oferta en los procedimientos restringidos, que pertenezcan a nacionalidades distintas.
 - l) Favorecer la actuación de las llamadas «empresas fronterizas» con medidas de protección y extensión a las mismas de todos los contratos sin límite mínimo de importe.
 - m) Favorecer la referencia en las especificaciones técnicas a las normas europeas e internacionales y solamente en última instancia a las normas nacionales del país contratante.
 - n) Objetivar los criterios de otorgamiento de contratos en el sistema de oferta económica más ventajosa, comunicar a los ofertantes las razones del rechazo de su oferta y el nombre del adjudicatario, con objeto de favorecer la transparencia en las adjudicaciones.
 - o) Llevar un control periódico e informar a las instituciones comunitarias periódicamente del resultado de la aplicación de la normativa.
 - p) Establecer sanciones mediante: a) una utilización más sistemática de los artículos 169 y 170 del Tratado, b) la extensión del control a todos los fondos estructurales comunitarios y nacionales que financien proyectos o contratos sometidos a la Directiva y c) la adopción de medidas disuasivas, actuando en el momento del reparto entre los países de los créditos para inversiones, etc.
- Otras medidas no incluidas finalmente en el documento oficial pero que pudieran asimismo incorporarse en la revisión de la Directiva son:
- Proponer sistemas de adjudicaciones que eviten la adjudicación a la oferta más baja, con objeto de impedir ofertas temerarias, estando en estudio métodos estadístico-matemáticos de eliminación de ofertas.
 - Eliminar el recurso a la subcontratación como sistema de obtener contratos que son posteriormente ejecutados por subcontratistas.
 - Ampliar los plazos de presentación de ofertas estimados demasiado escasos para ofertantes extranjeros y fijar en 60 días el plazo de mantenimiento de la oferta o facultad de revisar la misma en caso contrario aparte. Está previsto estudiar las modificaciones durante 1986 y una vez aprobadas por la Comisión someterlas en el 2.º semestre al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo para su aprobación.
- La adaptación será lenta y difícil y pasarán muchos años antes de que sean frecuentes los

contratos para ejecución de servicios públicos con empresas de otros países. Por otra parte tampoco, según el clásico estudio del IFO para la CEE, ha existido hasta ahora gran interés por parte de las empresas constructoras por concurrir a contratos de otros países de la Comunidad, prefiriéndose exportar construcción a países lejanos. El endurecimiento de la concurrencia en los países de la OPEP puede sin embargo hacer cambiar la situación, junto con los esfuerzos por superar obstáculos técnicos y legales a los que anteriormente se ha hecho referencia, aunque la especialidad de cada obra y su localización son factores determinantes de que nunca podrá existir en este campo la misma apertura que en otros sectores económicos, a pesar de los esfuerzos que se hagan por la Comisión. A este respecto cabe señalar que recientemente la Comunidad decidió que cualquier proyecto de infraestructura de transporte entre dos de sus países miembros «será adjudicado en un 30 por 100» a empresas de terceros países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea. Según el presidente de la Comisión de Empresarios de la Construcción (CEC) de la CEE, Paúl Naudó, «España no será discriminada en estos programas, ya que el pasado 31 de enero la CEE decidió incluir a las empresas españolas en estos planes de infraestructura comunitaria».

Las empresas españolas podrán optar, gracias a este acuerdo, a sustanciosos contratos en el proyectado Túnel del canal de la Mancha que unirá Gran Bretaña con Francia y en las obras que se realizarán para poner en funcionamiento el futuro tren de gran velocidad (TGV) entre París-Bruselas-Colonia. El proyecto franco-británico supondrá inversiones por valor de más de 8.000 millones de «Ecus», mientras que el monto inversor requerido para el TGV asciende a 3.000 millones de «Ecus».

OTROS FACTORES

Existen otros aspectos relacionados con la contratación pública de obras para los países de la CEE, que podrían afectar a la posible prestación de servicios por empresas españolas, por lo que convendría adoptar las disposiciones normativas adecuadas. Entre ellos se encuentran los siguientes:



IVA. El uso general de este impuesto en todos los países de la CEE, que grava el importe de las certificaciones de obras o servicios eventualmente realizados por empresas españolas en otros países y los de empresas extranjeras en el nuestro puede dar lugar a reembolso o devolución (la cuál podría ser interesante sobre todo en el caso de diferencias en más o en menos del tipo impositivo vigente en el país de prestación del servicio en relación con el del propio país de la empresa), de acuerdo con la directiva de la CEE de 6 de diciembre de 1979, que fija las reglas de ese reembolso y prescribe a los diferentes Estados miembros establecer las medidas necesarias para que el IVA soportado en su territorio pueda ser reembolsado a las empresas interesadas a partir del 1 de enero de 1981. Así se ha procedido y existen normas en cada país para tramitar dicha devolución.

REVISION DE PRECIOS. En general la normativa sobre revisión de precios de los países de la CEE es más favorable a las empresas que la de nuestro país. La existencia en nuestra normativa de una carencia de revisión para el primer 20 % de obra ejecutada no tiene paralelo en los demás países. Por otra parte el término fijo de nuestras fórmulas polinómicas tiene paralelismo con el sistema francés e italiano pero con la diferencia de que en éstos se aprecia a la hora de hacer efectivo el importe de la revisión al contratista y no en el momento de de-

LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE CONTRATACION

CUADRO N.º 2

PAIS	PLAZO	INTERESES	OBSERVACIONES
ALEMANIA FEDERAL	12 días	Los de las emisiones «Lombardsats».	Se pueden reclamar daños si el perjuicio es superior.
FRANCIA	45 días	Obligaciones de caución + 2,5 puntos. (Hoy 17 %)	El pago de intereses es automático.
HOLANDA	28 días	Básico del Banco Nacional. (Hoy 9 %).	Si la demora 14 días se aumenta a 11 %. Si 28 días suspensión obra y daños y perjuicios.
PORTUGAL	60 días	Básico del Banco Nacional + 1 punto. (Hoy 24 %).	Si demora 180 días rescisión del contrato y daños y perjuicios.
BELGICA	60 días	Anticipos en cuenta corriente del Banco Nacional + 1 punto	Deuda debe ser superior a 1.000 FB.
DINAMARCA	21 días	Descuento Banco Nacional + 2 ó 6 puntos	Posible paralización con preaviso de una semana.
ITALIA	75 días	Certificaciones: Interés legal entre 45 y 105 días, 105 interés oficial para retrasos. Orden de pago: Interés global entre 30 y 90 días, 90 días interés oficial para retrasos. Interés legal: 5 % Interés oficial: 17 %	Los plazos de demora en la orden de pago se cuenta a partir de la emisión de la certificación.
IRLANDA	14 días	No se prevé. Es necesario ir a juicio; entonces pagar el 11 %.	En la práctica pagan a 42 ó 56 días y no se reclama
INGLATERRA	14 días	Interés Banco de Inglaterra + 2 puntos.	El pago es automático.
ESPAÑA	90 días	Interés legal. Hoy el 11 %.	Requiere intimación. El contratista no puede en ningún caso suspender las obras.

terminar los incrementos de costes. Finalmente la mayor diferencia se observa en la preocupación de otros países porque los índices reflejen con la mayor exactitud la evolución de los costes reales, lo cual es muy importante sobre todo en la fijación del índice de costes de mano de obra.

PAGO DE CERTIFICACIONES E INTERESES DE DEMORA. En general el pago de las certificaciones se efectúa en los países de la CEE con mayor celeridad que en el nuestro. El tipo de interés de demora suele fijarse en relación con el tipo de interés básico del correspondiente Banco Nacional. En el cuadro se resumen las

principales características de las situaciones de los distintos países.

APOYO OFICIAL A LA EXPORTACION. La mayor parte de los países europeos ofrecen importantes apoyos, particularmente en materia de seguros de oferta y de investigación de mercados, que subvencionan parte de los costes derivados de tales estudios en el caso de que la introducción en el mercado no sea positiva. En España existe alguna subvención de ofertas en el sector industrial pero no en el de obras de ingeniería civil. Además en nuestro país no existe desgravación fiscal a la exportación de construcción y el acceso de las empresas construc-

toras a créditos oficiales o privados para la exportación es muy problemático, lo que dificulta en gran medida la concurrencia a proyectos en los que se exige al contratista una aportación financiera muy considerable en apoyo de su oferta.

SEGUROS. En España las tarifas de seguros son de dos a cuatro veces más caras que las pólizas similares contraídas por las compañías europeas de seguros, lo que se traduce en una penalización del 1 ó 2 % en los presupuestos, comparativamente, con los de dichos países. Por ejemplo: la COFACE, Compañía de Seguros Oficial Francesa, experimenta anualmente pérdidas considerables, que es una forma de subvención encubierta que no vulnera los acuerdos del GATT y cubre riesgos como son los de cambio de moneda, aumentos de precios por inflación, incumplimiento económico por el cliente extranjero y subvención para análisis de mercados y realización de ofertas. Parece que en los últimos tiempos existe cierta buena predisposición oficial por parte de la Administración española para remediar tan notoria desventaja de nuestra industria constructora a través de la CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación). Por otra parte, las pólizas no suelen cubrir tantos riesgos como en otros países y la cobertura raramente excede del 50 % del total del contrato.

FISCALIDAD Y APORTACION A LA SEGURIDAD SOCIAL

Fiscalidad

Varios son los problemas que se plantean dentro de este capítulo:

a) Impuesto sobre la renta del personal desplazado:

A pesar de la bonificación sobre las rentas de trabajo, el personal desplazado al exterior por las empresas españolas debe tributar por los ingresos en el extranjero, lo que no ocurre en el resto de la CEE (Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, etc.) en donde existe desgravación completa, lo cual repercute, según estimaciones de A. E. C. I. (*) en un encarecimiento de

(*) Asociación de empresas constructoras de actividad internacional.

nuestros presupuestos en cuantía del 1,25 %.

b) Impuesto sobre sociedades:

En la mayor parte de los países de la CEE las empresas están exentas de tributar por los beneficios exteriores, lo que contrasta con la situación española, donde dichos ingresos están sujetos a imposición, con la natural repercusión desfavorable en nuestra competitividad.

c) Cuotas de Seguridad Social del personal desplazado:

A pesar de la residencia fuera del territorio y la imposibilidad consiguiente de recibir las correspondientes contrapartidas asistenciales cuando no existen tratados de reciprocidad, las empresas españolas deben abonar íntegramente las cuotas españolas y, en algunos casos, las propias de la Seguridad Social de los países donde se trabaja, a pesar de la escasa calidad de los servicios de éstas, en ocasiones, que obliga a disponer los correspondientes equipos sanitarios propios a cargo de la empresa. Se estima que ello produce un encarecimiento del 1,88 % en nuestros presupuestos, habiéndose solicitado una bonificación de por lo menos el 60 % de las cuotas.

MEDIDAS DE MEJORA ESTRUCTURAL

Las actividades de apoyo al asociacionismo de empresas españolas para competir en el mercado exterior son muy escasas, por no decir nulas, y sólo ejemplos aislados, como A. E. C. I., de propia iniciativa empresarial, permiten abrigar esperanzas cara al futuro. Lo mismo cabe decir en cuanto al necesario asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas, cuya falta ha perjudicado a veces la imagen exterior de nuestra industria; al producirse casos de incumplimiento, debido, las más de las veces, a desconocimiento del mercado exterior por falta de ese asesoramiento que ha hecho naufragar a ciertas empresas sometidas a condiciones de riesgo en muchas ocasiones evitable.

En cuanto a la estructura empresarial, la endeblez financiera endémica de gran parte de las empresas de construcción españolas, sumada a las dificultades crediticias a los que se ha hecho referencia en otro lugar y que nos sitúan en términos comparativos muy desventajosos frente a la situación europea, urgen el estable-

cimiento de normas que faciliten el necesario saneamiento de las estructuras empresariales del sector.

ASPECTOS LABORALES.

El artículo 49 del Tratado de Roma establece que la libre circulación de los trabajadores «implica la abolición de cualquier clase de discriminación fundada sobre la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, por lo que se refiere a la ocupación, la remuneración y las demás condiciones de trabajo». La libre movilidad de la mano de obra dentro de los países pertenecientes a la CEE es un hecho, siendo el único requisito exigido el permiso de residencia. Se mantiene, sin embargo, la prioridad de los trabajadores comunitarios frente a aquellos que pertenecen a otros países. Está asegurada la transferibilidad de los derechos a la Seguridad Social.

En el caso de que empresas constructoras o de servicios españoles trabajen en la CEE, no creemos que haya problemas especiales en cuanto al desplazamiento de mano de obra española por parte de empresas constructoras para la realización de eventuales contratos. Aunque estará, naturalmente, condicionada por los costes comparativos en relación con la mano de obra local.

En cuanto al personal facultativo la situación es diferente, por el problema de la homologación de títulos. La libertad de establecimiento prevista en el Tratado de Roma (artículo 32) supone, entre otros derechos, el de constitución y gestión de empresas por parte de ciudadanos extranjeros en las mismas condiciones que las definidas por la legislación del país de establecimiento para sus propios ciudadanos. Estas libertades requieren que la cualificación profesional sea igualmente válida en todos los países.

En todo caso la legislación laboral española deberá adaptarse a las Directivas CEE, como la de 7-2-1975 sobre despidos colectivos, la del Consejo de 14-2-1977 sobre mantenimiento de los derechos de los trabajadores en los casos de transferencias de empresas, de establecimiento de los mismos o de centros de trabajo, la de 25-7-1977 sobre señalización de seguridad en el lugar de trabajo y en caso de prosperar,

la famosa propuesta de Directiva Vredeling, sobre derecho de participación de los trabajadores en las empresas.

La aplicación escalonada del art.º 48 del Tratado de Roma, que fija los límites de la libre circulación de los trabajadores, significa que hasta que transcurra un período transitorio de siete años (susceptible de ser rebajado a uno si las circunstancias mejoraran) no se hará efectiva la concesión automática del contrato de trabajo por una u otra parte y se estará sometido a la autorización previa al respecto». Según esto el empresario español tendrá graves dificultades para contratar *mano de obra comunitaria* «al menos durante el período transitorio» (*).

CONCLUSION

Como conclusión final puede afirmarse que el ingreso de nuestro país en la CEE llevará consigo la necesidad de adaptar nuestra normativa sobre contratación pública de obras por parte de las distintas Administraciones Públicas a los cánones comunitarios, tarea que ya ha iniciado; así como a una progresiva internacionalización de nuestras instrucciones técnicas y de la normalización sobre materiales y procedimientos de construcción, lo cual repercutirá sin duda en una mejora del nivel de calidad y competitividad del sector.

(*) «España en el Mercado Común», informe elaborado por el Banco Atlántico.

J. Agustín Sánchez Rey



Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (1970), licenciado en Derecho, licenciado en C. C. Información, diplomado en Economía de la Empresa y en Comunidades Europeas. Pertenece por oposición a diversos Cuerpos Superiores de la Administración (Cuerpo Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Cuerpo Superior Administradores Civiles del Estado, Cuerpo Profesores Titulares de Universidad, etc.). En la actualidad es Subdirector General de Gestión Económica en el MOPU.