

7

INFORME ESPAÑA 2 0 0 0

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

1ª edición: febrero de 2000
2ª edición: marzo de 2000



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-10-X
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-6760-2000

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Naturaleza e importancia del sector de la construcción

La construcción es un sector clave en el conjunto de la producción, tanto en el aspecto económico como en el de la calidad de vida.

Proporciona viviendas donde se desarrolla la existencia de los ciudadanos y provee a la sociedad de la mayor parte de las infraestructuras necesarias para el ejercicio de la actividad económica y social. Por lo tanto, representa un papel clave en la consecución de altos niveles de bienestar.

Es un factor importante de generación de empleo. En España la participación en el valor añadido y la capacidad de generar empleo, tanto directo como indirecto, son considerables. Su porcentaje sobre el PIB total oscila entre el 8% y el 9%. El empleo directo en construcción supone en torno al 10% del total y con el empleo indirecto puede llegar a representar un 30%¹.

Las cifras anteriores sufren fuertes oscilaciones cíclicas, que son más intensas que las que afectan al conjunto de la economía. Todo esto conduce a fases de recesión y auge muy pronunciadas, que ponen en peligro la continuidad de las empresas y originan etapas de fuerte desempleo.

Asistimos en los dos últimos años a un nuevo proceso de alza de los precios de las viviendas. El aumento de la demanda, originado por la mejora en el nivel de ingresos y por el descenso de los tipos hipotecarios, no se ha visto acompañado por el correspondiente aumento de la oferta, con lo que los precios se han disparado.

Este sector *dista mucho de ser una realidad homogénea*. En él coexisten empresas grandes y pequeñas junto a un número considerable de trabajadores autónomos. Los tipos de actividad son también muy distintos y abarcan desde las grandes obras públicas a los pequeños trabajos de reparación y mantenimiento de viviendas. Entre los ocupados del sector hay también grandes diferencias en cuanto a cualificación profesional y condiciones de trabajo. Se utilizan tecnologías avanzadas junto a instrumentos de trabajo que tienen muchos años de antigüedad.

Los niveles de calidad son también muy variados. En muchos casos, las actuaciones de las empresas españolas se encuentran a la altura de las me-

¹ Véase SECTEUR (*Strategies for the European Construction Sector: A programme for change*), un informe elaborado por WS Atkins International Ltd. para la Comisión Europea en 1994.

jores del mundo, como lo prueba su presencia cada vez más significativa en los mercados internacionales, donde ganan importantes concursos. El nivel de competitividad es globalmente semejante al de las empresas europeas, con las que tiene características comunes. También comparte los problemas y la necesidad de mejora.

Existen aspectos en los que es preciso avanzar para incrementar la competitividad y la eficacia del conjunto del sector. Este camino ha sido ya iniciado por otros países de la Unión Europea, además de Estados Unidos y Japón, y en esa línea deben también orientarse las iniciativas que se planteen en España.

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO**Capítulo I****EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD Y LA CALIDAD: EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN**

61

I.	Tesis Interpretativas	63
1.	Amortiguar los efectos del ciclo económico	63
2.	Aumento de la competitividad y eficacia en el trabajo	64
3.	Los criterios de contratación pública deben ser revisados	64
4.	Comprometer a todos los actores interesados	66
5.	Indicadores de progreso	67
II.	Red de los Fenómenos	69
1.	Descripción del sector	69
1.1	Datos generales	69
1.2	Notas peculiares del sector	74
2.	Los productos de la construcción	76
3.	La vivienda	79
3.1	Viviendas de protección oficial	79
3.2	Precio de la vivienda	81
3.3	El precio del suelo	83
3.4	La relación entre el promotor y el constructor	84
3.5	Regulación urbanística	85
4.	La estructura empresarial del sector	86
4.1	Tamaño de las empresas	86
4.2	Producción económica	88
4.3	Concentración empresarial y diversificación de actividades	89
5.	Características del proceso productivo	90
5.1	Separación entre diseño y ejecución	90
5.2	Descentralización productiva. La subcontratación	91
5.3	La calidad y el medio ambiente	94
5.4	Evolución tecnológica del sector	95
6.	Los clientes	96
6.1	Licitación oficial	97
6.2	Oscilación de las inversiones	99
6.3	Financiación privada de infraestructuras	100
6.4	Normativa de contratación pública	102
6.5	Clientes privados	104
6.6	Mercados internacionales	105

Capítulo I

EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD Y LA CALIDAD. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Amortiguar los efectos del ciclo económico

Para tratar de suavizar las oscilaciones cíclicas del sector se requiere una mayor planificación de las inversiones públicas mediante la elaboración de programas a largo plazo, tanto de obras civiles como de viviendas sociales y otras edificaciones, renunciando a la utilización de la inversión como variable de ajuste de las cuentas públicas. Es preciso utilizar instrumentos de financiación privada que compensen la escasez presupuestaria.

Es necesario introducir mecanismos que hagan más flexible la oferta de viviendas para tratar de evitar en lo posible la aparición de períodos de auge y de depresión que puedan perturbar el funcionamiento del mercado y generen dificultades para el acceso a la vivienda. Se impone reducir la rigidez en el proceso de gestión urbanística. Hay que señalar que las reformas emprendidas en los últimos años no parecen haber funcionado. Convendría que los planes generales de urbanismo fueran lo suficientemente flexibles como para adaptarse con mayor rapidez a las oscilaciones del mercado.

La industria de la construcción tampoco responde con flexibilidad ante aumentos importantes del volumen de actividad. El coste de la mano de obra sube apoyado en los mecanismos de subcontratación y el trabajo a destajo. También lo hace el precio de los materiales, debido a que las fábricas españolas redujeron su capacidad instalada en épocas de crisis y, como se trata de elementos poco rentables para su transporte, existen pocas posibilidades de recurrir a la importación.

En definitiva, haría falta profundizar en el análisis de la situación y combinar una visión a largo plazo con la necesaria adaptabilidad ante las inevitables oscilaciones del ciclo económico.

Las grandes constructoras han decidido acudir a la diversificación de sus actividades como estrategia para amortiguar los efectos del ciclo. Se ha producido una tendencia a la concentración de empresas, mediante fusiones o adquisiciones, con el fin de lograr capacidad para acceder a concursos de financiación privada, tanto en el ámbito nacional como internacional. Se prevé que estas estrategias empresariales se intensificarán en el futuro. Se asiste también al auge de empresas de carácter regional que se adaptan mejor a la naturaleza de los mercados locales y autonómicos y que suelen actuar mediante alianzas temporales con las empresas de ámbito nacional, a las que aportan su mayor conocimiento de la realidad autonómica.

2. Aumento de la competitividad y eficacia en el trabajo

Para aumentar la competitividad y la eficacia del sector de la construcción hay que actuar en el terreno de la organización del trabajo.

A este respecto, cabe estudiar procedimientos que ya han tenido éxito al ser empleados en la industria, tales como la programación de los procesos para favorecer su ejecución sin saltos ni discontinuidades, la eliminación de todos aquellos que no creen valor y una mayor estandarización. Es necesario perfeccionar las técnicas de gestión de proyectos: hay que mejorar, por tanto, los procedimientos de evaluación de riesgos con el fin de lograr una mayor fiabilidad en materia de cumplimiento de plazos y presupuestos.

La tendencia internacional se mueve en la dirección de una mayor integración entre el trabajo del proyectista y el del contratista principal. Habrá que establecer entre ellos relaciones estables en el tiempo que se prolonguen más allá de la colaboración para una obra concreta y crear una cultura de trabajo en común que supere los enfrentamientos.

La subcontratación, aun siendo un fenómeno no específico del sector, se adapta a las características productivas de la construcción, sobre todo una vez que se van superando las irregularidades en materia laboral que en el pasado ensombrecieron la imagen de algunos subcontratistas. A ello han ayudado también las precisiones que ha realizado la normativa en materia de responsabilidades en el campo de la seguridad y la salud².

En la línea antes apuntada, es conveniente la estabilidad de las relaciones entre el contratista principal y el subcontratista, proporcionándoles continuidad y acentuando la cooperación entre ellos. La creación de mecanismos de superación de los conflictos que pudieran surgir entre las distintas partes es una pieza clave en esa dirección. Esta línea se considera más eficaz que la regulación legal de las relaciones entre ambos, que puede dar lugar a la creación de condiciones demasiado rígidas, que, en definitiva, pueden conducir a que la norma se incumpla y sus buenos deseos queden ignorados.

3. Los criterios de contratación pública deben ser revisados

La contratación pública es un mecanismo muy potente para mejorar la competitividad y la eficacia de la industria. Los clientes públicos represen-

² Principalmente la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto 1627/1977 sobre disposiciones mínimas en materia de seguridad y salud en las obras de construcción.

tan un volumen cercano a un tercio de la contratación total y su relación con los contratistas viene regulada por la normativa correspondiente³.

La consideración del precio no puede ser el único criterio de la adjudicación, salvo en obras de escasa importancia. La ampliación a otros factores ya es práctica habitual, como lo demuestra la preponderancia del concurso como procedimiento de adjudicación. Sin embargo, es preciso que los pliegos de condiciones establezcan criterios de valoración claros y explícitos de modo que quede garantizada la transparencia y se asegure que la oferta adjudicataria sea la que proporcione mayor valor.

Para ello, los pliegos deberían fijar mecanismos que permitiesen calcular el coste a lo largo de toda la vida de la obra y contemplar la posibilidad de adjudicar junto a la construcción de la obra su mantenimiento, para que de este modo se distribuyeran mejor los riesgos entre la Administración y el contratista. Los pliegos han de valorar especialmente los aspectos relacionados con la calidad de la oferta y las medidas adoptadas para mejorar la seguridad y salud y evitar impactos en el medio ambiente.

La estrategia de contratación de las Administraciones Públicas debe impulsar la implantación de sistemas de gestión de calidad, fomentando mecanismos que se adapten a la realidad de las pequeñas y medianas empresas.

También se debe considerar como un objetivo la *mejora de la gestión medioambiental*. Hay que promover, entre otras medidas, la máxima utilización de materiales reciclados y la conservación del patrimonio de edificios públicos, favoreciendo la rehabilitación de los mismos.

Para *abrir paso a la participación privada*, es necesario adaptar también las normas de contratación, de modo que pueda realizarse adecuadamente la financiación de infraestructuras, introduciendo la flexibilidad necesaria para este tipo de contratos, en línea con las propuestas de normativa europea.

Las Administraciones Públicas deberían *clasificar a sus contratistas* de acuerdo con unos indicadores que fueran más allá de los tradicionales criterios de solvencia técnica o económica y que sirviesen para valorar el desempeño en obras anteriores. Estos criterios podrían tener en cuenta, entre otros, el grado de cumplimiento de los plazos y presupuestos, el número de defectos detectados en los controles de calidad y el historial de la empresa en materia de seguridad y salud y de contaminación. Estas clasificaciones deberían ser públicas, con lo que aumentaría la transparencia del sistema y se establecería un estímulo para que las empresas mejorasen su rendimiento.

³ Sobre todo la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas y su normativa derivada.

4. Comprometer a todos los actores interesados

Para la puesta en práctica de un programa que mejore el sector es necesario un compromiso entre todos los sectores interesados y, señaladamente, de las Administraciones Públicas y de las organizaciones empresariales y sindicales, en línea con lo que se viene realizando en otros países de la Unión Europea⁴. Las Administraciones Públicas deben ser las impulsoras de estas tareas. Para ello necesitan modificar sus pautas culturales de funcionamiento, aumentar su capacidad de gestión y de liderazgo y eliminar su tradicional aversión al riesgo.

El contenido del compromiso podría consistir en elaborar un programa para el cumplimiento de las medidas que la Comisión Europea ha sugerido⁵ y que fueron adoptadas por el Consejo de Ministros de Industria celebrado en Bruselas el 7 de mayo de 1998.

Los objetivos de la Comisión Europea son los siguientes:

- Mejorar la calidad en la construcción, convirtiéndola en uno de los elementos esenciales del sector y en pieza clave para fortalecer la competitividad, introduciéndola en todas las fases del proceso constructivo y dotando a éste de orientación hacia el cliente, tanto en la fase de proyecto como en la de ejecución.
- Perfeccionar el conjunto de normas que rigen el sector, eliminando los obstáculos que impidan el funcionamiento del mercado interno y considerando el importante papel de las contrataciones públicas.
- Incrementar la formación del personal a todos los niveles, mejorar la imagen del sector a través del establecimiento de unas condiciones de trabajo atractivas y desarrollar los aspectos de seguridad y salud para reducir los accidentes de trabajo.
- Incentivar la investigación y el desarrollo mediante una mayor coordinación de los esfuerzos y una más rápida difusión de los resultados para garantizar que la actividad investigadora produzca auténticas innovaciones que beneficien a la construcción y a las empresas relacionadas con ella.

Las medidas que se proponen para avanzar en los objetivos expuestos son numerosas y se refieren a los siguientes aspectos: formación, calidad, tecnología, gestión, condiciones de trabajo, desarrollo de la cooperación

⁴ Principalmente en el Reino Unido, donde tras los informes Latham, primero, y Egan, después, se ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas para mejorar el funcionamiento del sector lideradas por los ministerios correspondientes (Ministerio del Tesoro y Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones).

⁵ Véase la comunicación de la Comisión Europea, *La competitividad de la industria de la construcción* (COM (97) 539 final).

entre los actores, competencia justa y modernización del papel de las Administraciones Públicas.

En cada una de estas materias la Comisión Europea propone una serie de actividades a realizar por ella misma, por los Estados miembros y por la propia industria. Serían estas dos últimas las que se contemplarían en el compromiso propuesto, sin perjuicio de que éste también sirviese para adoptar posiciones comunes frente a las propuestas de la Comisión.

5. Indicadores de progreso

Para evaluar el funcionamiento de las medidas tomadas con el fin de mejorar la eficacia y la competitividad del sector, sería conveniente establecer un conjunto de indicadores que permitieran conocer el cumplimiento de los objetivos propuestos. Estos indicadores podrían ensayarse en una fase previa para la parte de actividad que corresponde a las Administraciones Públicas e incluso podría utilizarse alguna Administración autonómica para realizar una experiencia piloto.

La definición de los indicadores debe ser parte del consenso entre los diferentes actores del sector. A título de ejemplo se enumeran algunos de los empleados en países como Reino Unido y Estados Unidos⁶. Junto a los indicadores, se proporciona entre paréntesis la cifra fijada como objetivo en el Reino Unido⁷. Los indicadores son los siguientes:

1. *Reducción del coste total de las obras.* Se excluyen el coste del suelo y los costes financieros. Se podría calcular mediante la comparación del coste de una obra tipo o de un conjunto de unidades de obra significativas (10% anual).

2. *Disminución de los plazos de ejecución.* Considerados desde la aprobación final de la inversión hasta la terminación total de la obra. Su cálculo podría realizarse de manera análoga a la propuesta en el punto anterior (10% anual).

3. *Incremento del número de obras y proyectos terminados según los plazos y presupuestos previstos.* Se trataría de aumentar el número de obras y

⁶ Para el caso del Reino Unido, véase el citado Informe Egan, *Rethinking Construction*, Department of Environment, Transport and Regions. Para Estados Unidos, véase *National Planning for Construction and Building R&D*, National Science and Technology Council.

⁷ Estas cifras son indicativas y se facilitan únicamente como ejemplo de lo que se ha realizado en otro país. Por supuesto, responden a aquella realidad y en ningún caso pueden trasladarse directamente a la situación de España, donde deberían ser Administración, asociaciones empresariales y profesionales y sindicales quienes fijasen tanto los indicadores como los valores a tomar como objetivo.

proyectos terminados dentro del tiempo y el coste previstos en el momento de su contratación (20% anual).

4. *Reducción del número de defectos detectados*, tanto durante los controles en obra como a la recepción de la misma (20% anual).

5. *Disminución de la siniestralidad laboral*. Se trataría de asumir una reducción anual importante del número de accidentes medidos a través del índice de frecuencia (20% anual).

6. *Aumento de la productividad para el conjunto de la industria*. Se intentaría evaluar la evolución del valor añadido por persona ocupada (10% anual).

7. *Incremento de la producción y de los beneficios de las empresas constructoras*. Se trata de un objetivo para el conjunto de la industria (en ambos casos del 10% anual).

Podría establecerse también un indicador que midiese la evolución del impacto ambiental de la industria de la construcción y plantearse un objetivo de reducción del mismo. La decisión no es sencilla, ya que podrían utilizarse diferentes acciones (emisión de gases, contaminación de las aguas, consumo de energía, etc.). Como un indicador útil se propone la utilización del volumen de escombros trasladado al vertedero. Esto puede dar una idea del volumen de reciclaje y aprovechamiento de los materiales.

Las estadísticas disponibles, que en líneas generales se consideran suficientes, debieran, no obstante, incluir datos sobre resultados de las obras que permitiesen la elaboración de los indicadores. Tal como se ha señalado, sería del mayor interés la puesta en marcha de una experiencia piloto, así como la financiación de programas de investigación que contribuyeran a profundizar en la obtención de mecanismos que permitiesen evaluar la mejora del sector y su camino hacia una mayor eficacia y competitividad.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Descripción del sector

1.1 Datos generales

La construcción es una actividad de gran importancia en el conjunto de la economía, tanto por su participación en la generación de valor añadido, como por su especial significación a la hora de determinar la inversión a través de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)⁸. Además, es una actividad que genera mucho empleo y que tiene una gran influencia en el resto del mercado laboral debido a su capacidad para crear puestos de trabajo indirectos. Según la Federación Europea de Industrias de la Construcción, que cita el ya referido informe SECTEUR, cada puesto de trabajo en la construcción induce dos nuevos empleos en otros sectores.

El Producto Interior Bruto (PIB) generado por la construcción en España representó un 7,8% del PIB total en 1998 (tabla 1). En los últimos 10 años esta cifra ha oscilado entre el 7,5% (1988) y el 9,3% (1991). Esta gran

Tabla 1 – Evolución del PIB de la construcción y porcentaje respecto al PIB total. Valor absoluto en millones de pesetas corrientes. 1988-1998

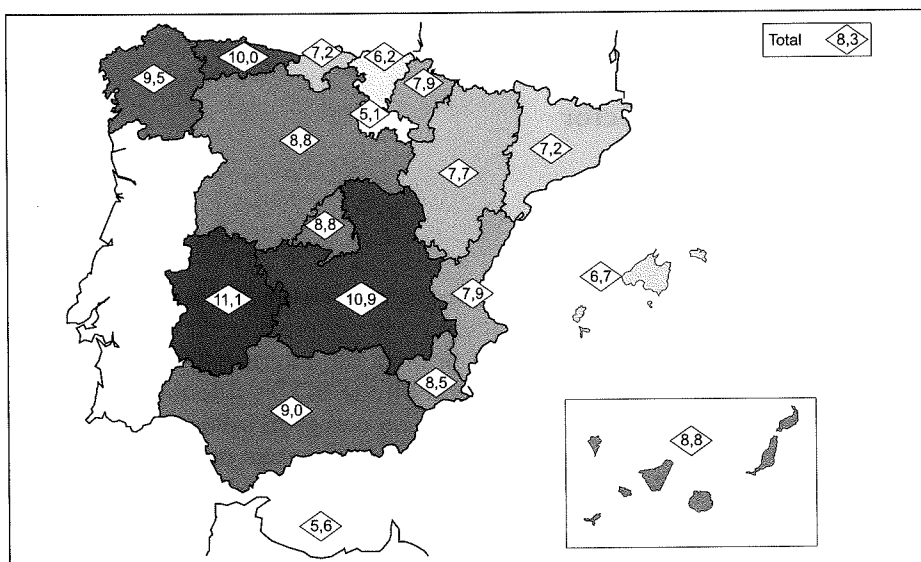
	PIB de la construcción	PIB total	%
1988	3.021.824	40.158.739	7,52
1989	3.764.190	45.044.128	8,36
1990	4.574.287	50.145.195	9,12
1991	5.097.458	54.927.320	9,28
1992	5.053.825	59.104.986	8,55
1993	4.959.467	60.952.584	8,14
1994	5.159.193	64.811.535	7,96
1995	5.738.855	69.780.058	8,22
1996 (p)	5.787.029	73.743.261	7,85
1997 (p)	5.952.114	77.896.586	7,64
1998 (a)	6.422.331	82.650.263	7,77

(p) Datos provisionales. (a) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986, 1992*; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1992-1997, 1998*; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, n. 71, 1999.

⁸ Se entiende por Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) todos los elementos de la inversión en activos productivos, incluyendo las amortizaciones.

Gráfico 1 – Participación de la construcción en el Valor Añadido Bruto por comunidades autónomas. En porcentaje. 1996



Nota: Los datos son provisionales. Véase el indicador 1.8.1 en el Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986, 1991-1996, 1998.*

variación refleja el carácter cíclico de la actividad constructora, que fluctúa de forma más acusada que el conjunto de la economía. Como se puede comprobar, los porcentajes más altos se producen en 1990 y 1991, en parte impulsados por las inversiones relacionadas con los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla.

Si se observa la situación en las diferentes comunidades autónomas (gráfico 1), se aprecian grandes diferencias en la participación de la construcción en el Valor Añadido Bruto (VAB)⁹ regional: los datos más recientes, correspondientes a 1996, sitúan en los extremos a La Rioja (5,1%) y a Extremadura (11,1%).

En los países miembros de la Unión Europea, la participación de la construcción en el PIB se mueve entre el 4% y el 8%. En 1996, España era el país en el que se alcanzaba el valor más alto, con 1,7 puntos de diferencia sobre los siguientes, Alemania y Portugal (tabla 2).

Respecto a la participación del sector en la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), el porcentaje se ha situado en los últimos 10 años entre

⁹ Se entiende por Valor Añadido Bruto (VAB) el Producto Interior Bruto menos los impuestos ligados a la importación y menos el IVA.

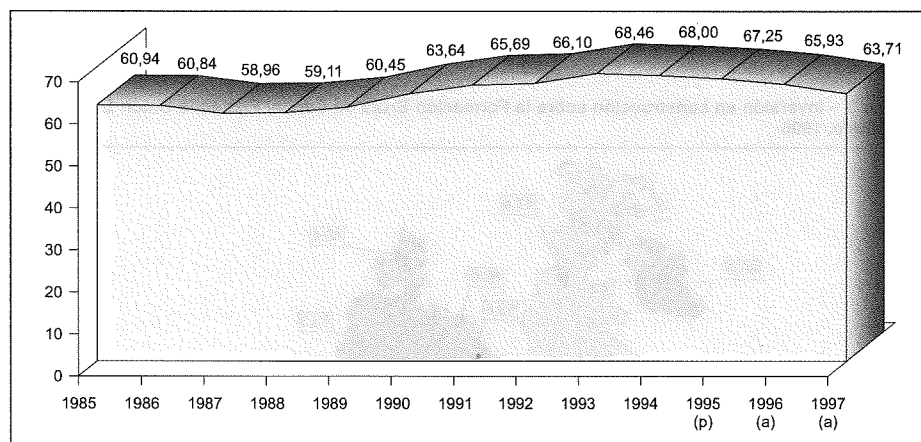
Tabla 2 – Evolución de la participación de la construcción en el PIB en la Unión Europea. 1987-1996

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alemania	5,3	5,2	5,2	5,5	5,4	5,8	5,6	5,5	6,7	6,1
Bélgica	5,1	5,5	5,3	5,4	–	5,5	5,1	5,2	5,1	4,8
Dinamarca	5,5	5,7	5,8	5,6	4,9	4,6	4,5	4,6	4,7	–
España	8,0	9,0	8,4	9,2	8,9	8,6	8,2	8,0	8,1	7,8
Francia	5,4	5,4	5,3	5,0	5,3	5,3	5,1	4,5	–	4,3
Grecia	5,3	5,3	5,3	6,0	5,7	5,7	5,7	5,3	4,1	–
Holanda	5,6	6,0	5,8	6,0	5,3	5,4	5,2	5,2	5,0	–
Irlanda	5,5	–	4,3	4,8	–	4,4	4,5	–	4,1	–
Italia	5,5	5,5	5,3	5,9	5,9	5,7	5,6	5,1	5,0	5,0
Luxemburgo	(*) 5,8	6,6	6,5	7,0	6,4	–	–	–	7,0	–
Portugal	(*) 5,6	–	–	6,9	6,9	–	5,3	–	–	6,1
Reino Unido	5,6	–	5,9	7,0	5,9	5,4	4,7	4,7	–	4,8

(*) Datos de 1986.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años.

Gráfico 2 – Evolución de la participación de la construcción en la Formación Bruta de Capital Fijo. 1985-1997



(p) Datos provisionales. (a) Datos avance. Los datos a partir de los cuales se ha elaborado este gráfico pueden encontrarse en el indicador 1.8.2 del Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

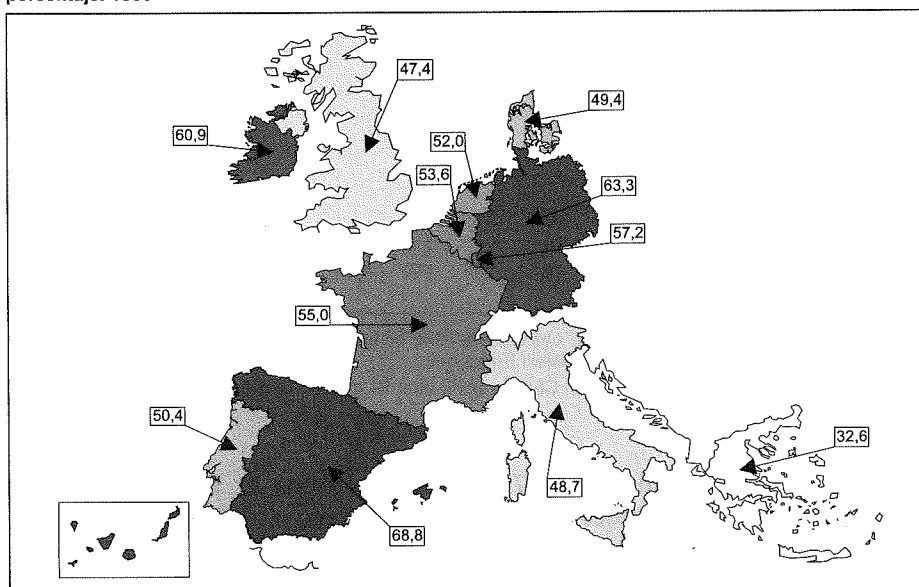
el 59% y el 68%, siendo del 63,7% en 1997 (gráfico 2). Por comunidades autónomas, los porcentajes oscilaban en 1995 entre el 58,4% de Navarra y el 78,1% de Extremadura (tabla 3). En la Unión Europea, en 1996, las cifras variaban entre el 47,4% del Reino Unido y el 68,8% de España, que en este caso también ostenta la mayor participación de la construcción en

Tabla 3 – Evolución de la participación de la construcción en la Formación Bruta de Capital Fijo por comunidades autónomas. 1991-1995

	1991	1993	1995 (*)
Andalucía	71,3	70,4	70,7
Aragón	62,9	65,3	63,6
Asturias	62,9	71,8	69,0
Baleares	68,0	66,8	66,7
Canarias	65,9	68,1	77,7
Cantabria	64,9	70,1	68,1
Castilla-La Mancha	67,8	70,6	70,1
Castilla y León	66,8	70,0	68,5
Cataluña	61,7	63,3	61,2
C. Valenciana	63,2	67,4	65,8
Extremadura	73,1	78,5	78,1
Galicia	71,8	73,9	73,8
Madrid	63,4	68,2	66,8
Murcia	67,9	70,8	70,4
Navarra	58,5	61,2	58,4
País Vasco	59,9	67,1	64,4
La Rioja	61,3	66,9	65,5
Ceuta y Melilla	63,6	68,2	69,7
Total	65,6	68,3	67,4

(*) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Renta nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995*, Bilbao, 1997.

Gráfico 3 – Inversión en construcción sobre la Formación Bruta de Capital Fijo en la Unión Europea. En porcentaje. 1996

Nota: El dato de Luxemburgo es de 1994 y los de Dinamarca, Grecia y Portugal de 1995. Véase el indicador 1.8.3 en el Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1998*, 1999.

la FBCF de los países de los que se disponen de datos para aquel año (gráfico 3).

Por lo que se refiere al empleo¹⁰, los ocupados en la construcción suponen en 1999 el 10,4% del total. En los últimos 10 años esta proporción se ha mantenido relativamente estable, con valores comprendidos entre el 9% y el 10,5%. Por comunidades autónomas (tabla 4), el mayor peso de los

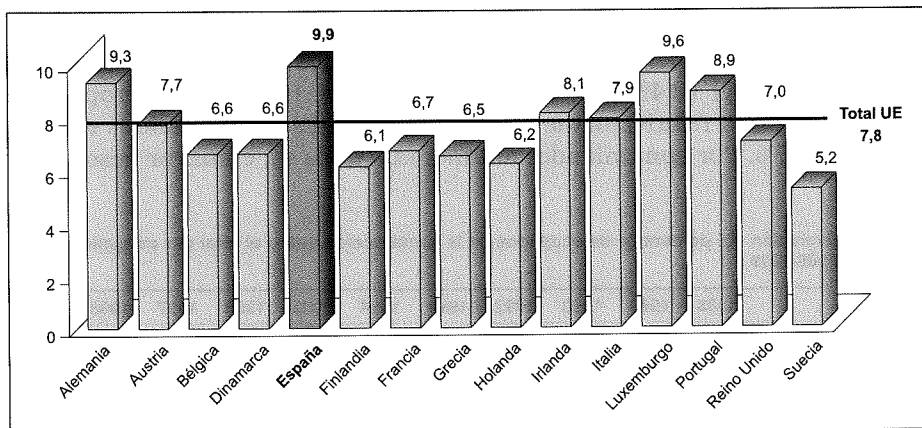
Tabla 4 – Evolución del porcentaje de ocupados de la construcción sobre el total por comunidades autónomas. 1988-1999

	1988	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	9,9	10,7	12,4	10,3	9,5	9,2	10,0	9,7	10,0	10,2	11,8
Aragón	8,6	7,9	8,4	9,8	9,3	7,9	7,9	8,2	8,7	7,3	7,8
Asturias	7,2	8,2	8,8	10,2	9,6	8,0	7,4	8,6	10,0	12,0	10,6
Baleares	11,7	12,3	12,5	12,4	9,1	10,6	10,7	10,2	11,4	12,2	12,3
Canarias	12,1	11,5	10,8	8,4	8,3	8,0	9,4	10,0	9,5	11,5	12,5
Cantabria	7,4	9,8	8,6	10,4	9,6	9,5	11,4	11,0	9,7	10,9	12,8
Castilla-La Mancha	10,3	12,3	13,6	14,6	14,8	12,7	14,6	15,1	15,2	14,7	14,0
Castilla y León	9,1	9,4	9,5	10,0	10,2	10,8	10,5	10,2	10,8	10,1	10,6
Cataluña	8,0	8,1	8,7	9,4	9,0	8,4	8,6	8,3	9,6	9,5	9,2
C. Valenciana	7,6	8,6	8,6	9,1	7,8	7,8	9,6	9,6	9,5	9,2	10,4
Extremadura	10,4	11,8	13,4	13,9	13,2	13,7	13,6	12,0	13,5	13,3	14,4
Galicia	8,1	8,8	8,7	10,3	9,3	9,7	9,9	10,0	10,6	10,7	11,0
Madrid	7,2	7,3	8,6	8,1	8,3	8,3	8,1	8,3	8,7	8,0	8,7
Murcia	8,2	9,4	10,5	10,9	9,8	10,8	9,6	9,4	10,1	10,2	10,8
Navarra	7,5	7,6	7,9	8,0	9,5	11,1	9,2	8,2	9,2	8,1	8,9
País Vasco	6,3	6,9	7,2	7,8	8,0	7,7	8,5	7,4	7,8	8,1	9,3
La Rioja	6,5	8,2	8,4	9,3	7,7	7,1	6,6	6,5	8,0	9,8	9,1
Ceuta y Melilla	4,1	4,2	7,1	4,6	6,3	5,5	7,4	5,0	4,0	6,6	5,1
Total	8,5	9,0	9,7	9,8	9,3	9,1	9,5	9,4	9,9	9,8	10,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

¹⁰ En España hay distintas fuentes estadísticas que proporcionan cifras del número de ocupados en la construcción. Las principales son: la Encuesta de Población Activa (EPA), el Registro de Afiliados a la Seguridad Social, la Contabilidad Nacional y la Encuesta de Coyuntura de la Industria de la Construcción (ECIC). Los datos suministrados por cada una de ellas son diferentes porque emplean metodologías dispares y abarcan colectivos distintos. Algunas de las faltas de concordancia detectadas pueden tener su origen en la subcontratación, la existencia de un elevado número de trabajadores autónomos o incluso en las bolsas de economía irregular.

En este capítulo se utilizarán principalmente los datos de empleo proporcionados por la EPA, que es la fuente que más aspectos contempla y la que permite realizar comparaciones internacionales, ya que utiliza la metodología fijada por la Organización Internacional del Trabajo.

Gráfico 4 – Ocupados en construcción sobre el total en la Unión Europea. En porcentaje. 1997

Nota: Los datos a partir de los cuales se ha elaborado este gráfico pueden encontrarse en el indicador 1.8.4 del Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Enquête sur les forces de travail 1997*, Luxemburgo, 1998.

ocupados en la construcción se da en Extremadura (14,4%) y el menor en Aragón (7,8%). En los 15 países de la Unión Europea el porcentaje osciló durante 1997 entre el 9,9% de España y el 5,2% de Suecia (gráfico 4).

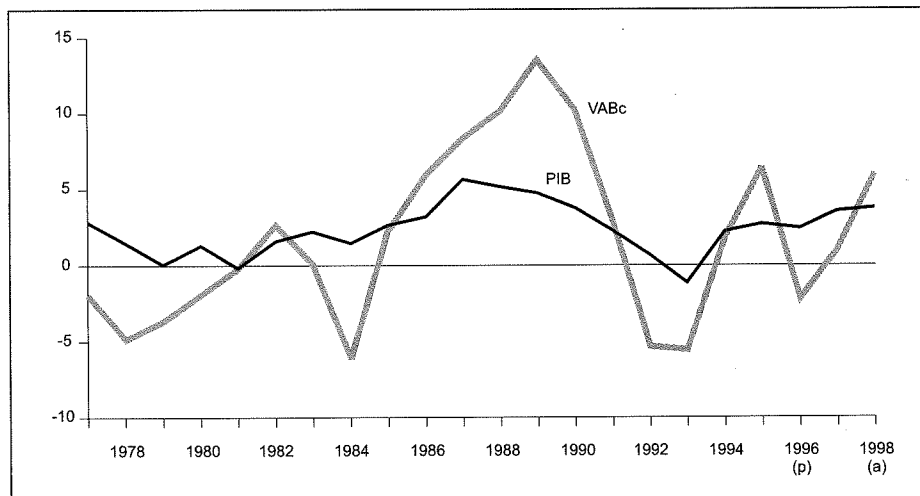
Todos los datos anteriores ponen de manifiesto la importancia cuantitativa del sector de la construcción en España. De hecho, en los tres indicadores examinados ocupa el primer lugar en Europa. En cuanto a las comunidades autónomas, Extremadura es el territorio donde se alcanzan los valores más altos. Existe una correlación negativa ($-0,81$) entre el PIB por habitante y el peso del sector de la construcción en el conjunto de la economía. Esto parece indicar que la importancia relativa de la construcción disminuye al aumentar la producción por persona.

1.2 Notas peculiares del sector

La construcción posee una serie de características propias que la diferencian del resto de los sectores y en particular de la industria manufacturera. Estas peculiaridades tienen una gran influencia en la organización de la producción y en las notas distintivas del mercado de trabajo:

- No es en absoluto un sector homogéneo. Presenta diferencias en el tipo de actividad (proyecto y construcción, edificación y obra civil), en las empresas que lo llevan a cabo (grandes empresas frente a trabajadores autónomos) y entre los profesionales que intervienen (especializaciones distintas con grados de formación muy dispares).

Gráfico 5 – Evolución del porcentaje de variación del PIB y del VAB de la construcción. En pesetas constantes de 1986. 1977-1998



(p) Datos provisionales. (a) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986, 1992*; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1992-1997, 1998*; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, n. 71, 1999.

- La incorporación de nuevas empresas resulta sencilla, ya que no es necesaria una gran dotación de capital fijo inicial ni tampoco mano de obra estable.
- La actividad es significativamente cíclica y oscila con mayor intensidad que la economía en general (gráfico 5). En España las variaciones son más intensas que en el conjunto de la Unión Europea.
- Los poderes públicos tienen una gran influencia sobre el sector, tanto en su faceta como clientes (en torno al 20% de las obras de edificación y al 80% de las obras de ingeniería) como por su actividad reguladora, particularmente intensa en materia de normas y códigos y en la legislación y actividad urbanística.
- El producto típico de la actividad constructora, la obra, tiene un carácter único e irrepetible. Es la unidad de contratación, tanto para la empresa como para el trabajador, que liga su permanencia en ésta a la duración de la obra.
- Es un sector intensivo en trabajo. La productividad aparente de la construcción, medida como el cociente entre el VAB y el número de ocupados, fue en 1998 el 80% de la del resto de los sectores. Por otro lado, se trata de un mercado de trabajo muy segmentado, con un grupo de trabajadores dotado de altas cualificaciones y estabilidad en el empleo y otro con un nivel bajo de formación y con una gran rotación e inestabilidad.

- El sector tiene una gran incidencia en el medio ambiente, tanto por el impacto que suponen las grandes obras públicas como por el efecto de extracción de áridos y otras materias primas para la fabricación de materiales. Además, produce una enorme cantidad de residuos que plantean problemas para su eliminación.

2. Los productos de la construcción

Uno de los aspectos más significativos de la actividad constructora, y que más se pone de relieve a la hora de describir este sector, es la naturaleza específica del producto resultante. Se trata, en general, de un producto único e irrepetible, que puede considerarse como un prototipo. Ocupa una posición fija en el espacio y, por tanto, no es transportable, por lo que debe fabricarse en el que será su emplazamiento definitivo. Estas características determinan en gran medida los procesos productivos, haciendo que cada obra tenga un modo de ejecutarse particular y muy dependiente de sus circunstancias.

Estamos ante un producto muy diversificado. Hay que diferenciar entre edificación –residencial y no residencial– y obra civil¹¹; y dentro de estos tipos de obra, entre mantenimiento y reparación y nueva construcción. En cada producto es también muy distinta la actividad de diseño del proyecto de la de ejecución del mismo.

Para analizar la distribución de la producción entre obra civil y edificación se utilizarán los datos de la Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción (ECIC), que elabora el Ministerio de Fomento. Tomando las cifras correspondientes a los trabajos realizados por las empresas en 1998, el porcentaje de producción era del 39% para la edificación residencial, del 21,8% para la edificación no residencial y del 39,2% para la obra civil. Sin embargo, estas proporciones experimentan variaciones anuales de cierta importancia (tabla 5). Destaca sobre todo el caso de la obra civil, que depende mucho de la coyuntura económica y presupuestaria de las Administraciones Públicas. Hay que señalar también el aumento significativo de la edificación residencial en los últimos años.

Por lo que a las comunidades autónomas se refiere, y para 1998, las cifras varían dentro de intervalos amplios, aunque existe una clara relación

¹¹ La edificación residencial hace referencia a toda aquella construcción destinada para uso como vivienda, ya sean familiares o establecimientos colectivos; la edificación no residencial designa toda construcción destinada a un uso diferente del de vivienda (oficinas, museos, etc.); por obra civil se entiende toda aquella construcción destinada a infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, saneamientos, etc.).

Tabla 5 – Evolución de la composición de la producción. En porcentaje. 1988-1998

	Edificación residencial	Edificación no residencial	Obra civil
1988	32,8	26,5	40,7
1989	34,1	23,1	42,8
1990	31,6	22,3	46,1
1991	30,8	23,0	46,3
1992	32,7	22,5	44,7
1993	32,9	23,7	43,5
1994	33,6	22,7	43,7
1995	34,8	21,6	43,7
1996	37,3	21,8	40,9
1997	38,5	22,2	39,3
1998	39,0	21,8	39,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1998, 1999*.

entre la importancia de la obra civil y la extensión del territorio¹². Destaca el peso de la edificación en Baleares, La Rioja, Cantabria y Navarra. En todo caso, las cifras referidas a un solo año pueden resultar engañosas, ya que tal vez respondan a actuaciones puntuales en materia de infraestructuras.

A escala europea, y en el mismo año –como puede contemplarse en la tabla 6–, la importancia de la obra civil es claramente menor en aquellos

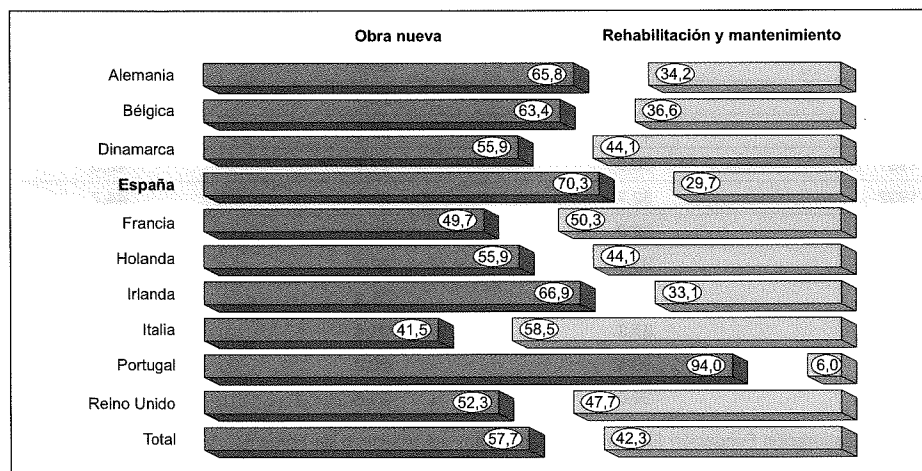
Tabla 6 – Construcción por tipología en la Unión Europea. En porcentaje. 1998

	Edificación				Obra civil		Total (en miles de millones de ecus)
	Obra nueva		Rehabilitación y Mantenimiento				
	Residencial	No residencial	Residencial	No residencial	Nueva	Mantenimiento	
Alemania	33,86	19,72	21,79	8,26	12,27	4,11	197,30
Bélgica	28,62	25,46	18,75	11,26	9,32	6,60	26,83
Dinamarca	16,03	19,89	18,91	12,61	19,95	12,61	16,34
España	32,55	14,61	14,65	8,48	23,17	6,54	55,64
Francia	21,52	15,05	26,28	17,06	13,16	6,94	100,93
Holanda	22,38	17,04	18,96	21,53	16,53	3,56	35,44
Irlanda	32,32	23,15	16,63	5,28	11,42	11,19	12,87
Italia	16,72	15,26	29,45	16,81	9,52	12,24	102,90
Portugal	31,30	25,65	2,16	1,93	37,03	1,93	13,45
Reino Unido	13,35	28,84	26,00	15,92	10,08	5,81	91,54
Total	24,90	19,42	22,82	12,82	13,39	6,65	653,24

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1998, 1999*.

¹² Véase el indicador 1.8.5 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 6 – Tipología de obra en la Unión Europea. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico, 1998, 1999*.

países con más alto nivel de renta. El conjunto de los 10 países de los que se dispone de datos muestra unas cifras superiores a las españolas en materia de edificación e inferiores en obra civil.

En cuanto a la proporción entre obra nueva y rehabilitación (gráfico 6), en España en 1998 un 70% de la actividad se dedicó a obra nueva y un 30% a rehabilitación y mantenimiento. En el total de los 10 países de la Unión Europea muestra un panorama más orientado hacia la rehabilitación (el 42,3% de la actividad total). Destacan Italia (58,5%), Francia (50,3%) y Reino Unido (47,7%). Estas cifras reflejan, en primer lugar, el esfuerzo en infraestructuras de ingeniería que vienen realizando los países de la Unión Europea con menor nivel de renta, sin duda apoyados por los Fondos Estructurales comunitarios. En segundo lugar, se tiende a la rehabilitación en aquellos países que han realizado en años anteriores las inversiones nuevas necesarias y que en los últimos años están procediendo a renovarlas con criterios de sostenibilidad. A este respecto, es muy significativo que Dinamarca, Francia, Italia y Reino Unido dediquen más recursos a la rehabilitación de viviendas que a la construcción de nuevos hogares. Esta situación es especialmente intensa en Reino Unido, donde el gasto en rehabilitar viviendas casi duplicó el empleado en construir nuevas. Sin embargo, en España dedicamos todavía en 1998 el doble de fondos a la construcción de nuevas viviendas que a la rehabilitación de las antiguas. Este dato refleja, por un lado, la juventud de nuestro parque de viviendas y, por otro, la existencia de una importante demanda por cubrir.

3. La vivienda

La vivienda es uno de los productos de la construcción con más trascendencia social. El derecho a una vivienda digna –recogido en la Constitución española– y la posibilidad de ejercerlo son factores claves en la calidad de vida de los ciudadanos y posibilitan el desarrollo integral de la persona a través de la vida familiar. El importante grado de interés público que despierta se traduce en una intensa intervención de las Administraciones Públicas, tanto en lo que se refiere a la regulación de la oferta de suelo como a la ejecución de políticas dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda a las capas sociales con menores niveles de renta. También elaboran normas sobre seguridad, habitabilidad y calidad de las viviendas.

Según el Censo de Viviendas de 1991 había en España 17.220.399 viviendas, de las cuales 11.736.376 eran principales y 2.923.615 secundarias. Las desocupadas ascendían a 2.475.639¹³. En 1998 se terminaron en España 275.569 viviendas y se visaron proyectos para construir 432.728. El mayor número de éstas se encuadra en la tipología de bloques de edificios (67,8%), mientras que el resto son viviendas unifamiliares. La superficie media por vivienda visada está en torno a los 150 metros cuadrados para viviendas unifamiliares y a los 104 para viviendas en bloques.

Por comunidades autónomas, aquellas con más viviendas visadas y terminadas son, lógicamente, las de mayor población: Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. En número de viviendas terminadas por cada 1.000 habitantes destacan Baleares y Comunidad Valenciana, sin duda por el efecto de las residencias turísticas¹⁴.

3.1 Viviendas de protección oficial

Con el fin de facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos con menores ingresos, la Administración del Estado ha venido diseñando distintos planes nacionales de vivienda, cuya ejecución corresponde a las comunidades autónomas. En los planes se fijan los ingresos máximos que puede percibir un beneficiario para tener derecho a las ayudas. Éstas facilitan una financiación a un tipo de interés favorable, pactado con las entidades financieras. Además, se establecen subvenciones de una parte de la cuota mensual de la hipoteca para aquellos beneficiarios con menores ingresos. Establecen la superficie máxima que podrán tener las viviendas protegidas y fijan un precio límite para las mismas, que difiere en función del tipo de municipio donde se construye la vivienda, para mantener la relación con los niveles medios de coste de las viviendas no protegidas.

¹³ Véase el indicador 1.8.6 en el Anexo Estadístico.

¹⁴ Véase el indicador 1.8.7 en el Anexo Estadístico.

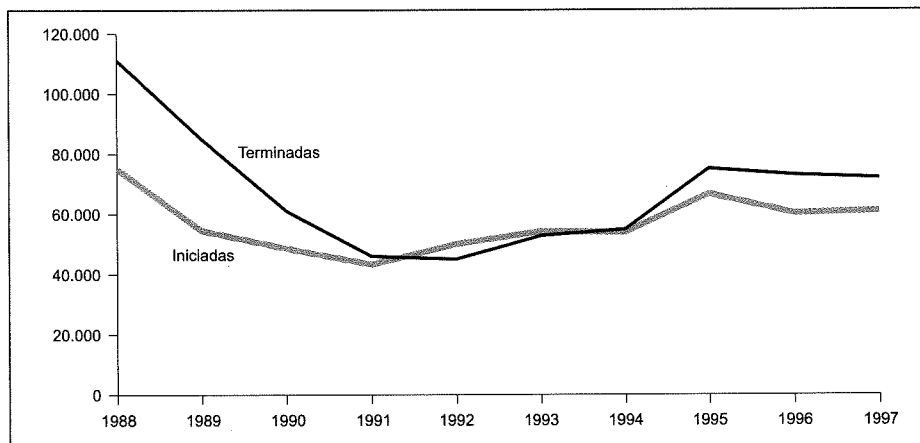
El plan actualmente vigente abarca el período 1998-2001 y simplifica el cálculo del nivel de ingresos requerido para tener derecho a las ayudas y el régimen de precios máximos para las viviendas. Ofrece ayudas para la adquisición de viviendas nuevas, para la construcción de las destinadas a alquiler, para la rehabilitación de viviendas en mal estado o para la urbanización del suelo.

En 1997 se iniciaron 60.746 viviendas protegidas: 38.445 de promoción privada, 1.778 de promoción pública y 20.523 de Régimen Especial¹⁵. Las viviendas protegidas terminadas en ese mismo año fueron un total de 71.708 (48.638 de promoción privada, 747 de promoción pública y 22.323 de Régimen Especial).

Si se analizan los datos desde 1988 (gráfico 7), se percibe una recuperación en la producción de viviendas protegidas desde la caída ocurrida en el inicio de los años noventa. Sin embargo, la evolución creciente de los últimos años es menos intensa que la experimentada por la vivienda libre. De este modo, en 1995 las viviendas de protección oficial suponían un 30,9% de las viviendas terminadas, mientras que en 1997 este porcentaje había descendido hasta el 26,3%.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, en Andalucía es donde más viviendas protegidas se inician y terminan, seguida de la Co-

Gráfico 7 – Evolución de las viviendas de protección oficial iniciadas y terminadas. 1988-1997



Nota: Los datos a partir de los cuales se ha elaborado este gráfico pueden encontrarse en el indicador 1.8.8 en el Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, *Anuario estadístico* 1992, 1993; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, *Boletín estadístico*, n. 1, 1995; y datos del Ministerio de Fomento.

¹⁵ Son viviendas con menor precio, a las que tienen acceso los beneficiarios de las ayudas con más bajo nivel de renta.

munidad Valenciana, Madrid y Cataluña. El porcentaje de viviendas protegidas terminadas sobre el total de las viviendas construidas varía de unas comunidades a otras, siendo el más alto el de Canarias y el más bajo el de Cantabria¹⁶. Esta relación puede ofrecer alguna idea sobre la naturaleza de los mercados inmobiliarios autonómicos.

3.2 Precio de la vivienda

Los precios del metro cuadrado de la vivienda son muy diferentes en España en función de la zona geográfica de que se trate. Las referencias a los precios medios arrojan poca luz sobre la realidad del mercado, por lo que es necesario examinar los valores por ciudades y, dentro de las grandes ciudades, por barrios. Esto muestra una fuerte segregación espacial, común a todos los países.

Según datos de 1998¹⁷, las comunidades autónomas con los precios más altos eran Madrid, País Vasco y Cataluña, mientras que Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha ostentaban los más bajos¹⁸. El precio en los municipios de más de un millón de habitantes, Madrid y Barcelona, era aproximadamente el doble de la media y los pequeños municipios costeros son más caros que sus equivalentes del interior. Por otro lado, la capital de provincia más cara era San Sebastián, seguida de Madrid, Barcelona y Vitoria. Las más baratas eran Badajoz, Murcia y Lugo. El metro cuadrado en San Sebastián costaba casi tres veces más que en Badajoz. Hay que resaltar también los altos precios de las ciudades de los cinturones de Madrid y Barcelona, superiores a los de la mayoría de las capitales de provincia.

La gran dispersión de precios se explica por la presión de la demanda y la fuerte incidencia de los precios del suelo, que en el centro de las ciudades alcanza cifras muy elevadas. Esto se traduce en la construcción de viviendas de pequeño tamaño y en grandes bloques, para hacerlas asequibles y repartir así el alto coste de los solares.

Las viviendas de protección oficial –como ya vimos– tienen un régimen de precios de venta que está por debajo del de las viviendas libres: en las áreas de Madrid y Barcelona está en torno al 70% de las de precio libre. Ello implica que este tipo de viviendas se localicen en zonas donde el precio de repercusión del suelo es lo suficientemente moderado como para hacer económicamente viables las promociones. En el desarrollo del suelo urbanizable los planes generales suelen reservar zonas para la construcción de este tipo de viviendas.

¹⁶ Véase el indicador 1.8.9 en el Anexo Estadístico.

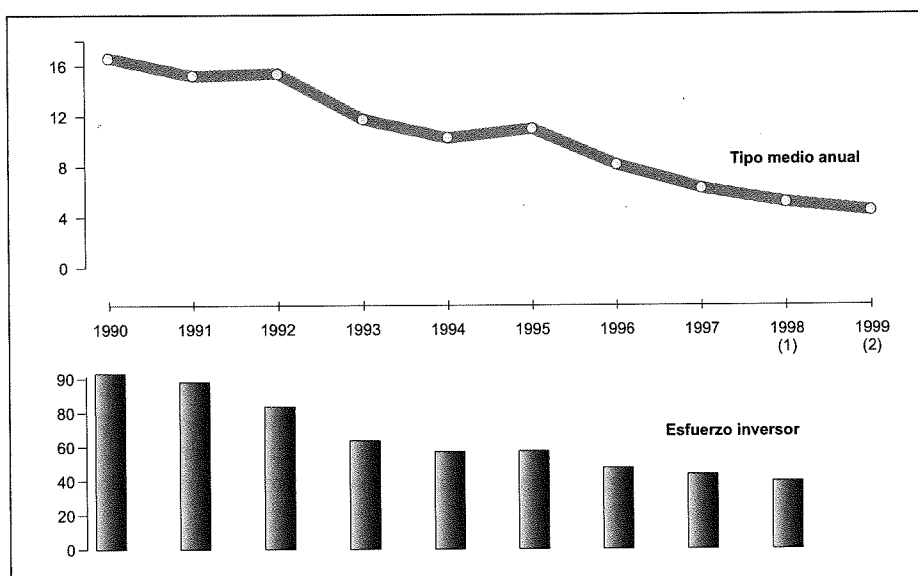
¹⁷ Datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria del Ministerio de Fomento.

¹⁸ Véase el indicador 1.8.10 en el Anexo Estadístico.

La evolución de los precios se moderó tras los grandes crecimientos de finales de los años ochenta y primeros noventa. Incluso en 1991 y 1992, según datos del Ministerio de Fomento, bajó el precio medio del metro cuadrado. Sin embargo, en 1998 comenzó lo que parece ser una nueva fase alcista, forzada por un aumento de la demanda causado por la mayor capacidad adquisitiva de las familias y, sobre todo, por la reducción de los tipos de interés de las hipotecas. También la menor rentabilidad e inestabilidad de la Bolsa y de los fondos de inversión han convertido a la vivienda en un producto de inversión seguro. El precio medio por metro cuadrado creció un 4,6%; pero con crecimientos muy dispares, que abarcan desde el 19% de Burgos al 0,3% de Cuenca, e incluso con descensos del -3% en Logroño y del -1% en Guadalajara. La tendencia alcista parece consolidarse en el primer trimestre de 1999. De acuerdo con los datos procedentes de las sociedades de tasación recogidos por el Ministerio de Fomento, la subida media interanual del metro cuadrado de la vivienda ha sido del 8,7%, con una distribución geográfica semejante a la de 1998.

La drástica disminución de los tipos de interés hipotecario ha mejorado notablemente la accesibilidad a la vivienda. El esfuerzo inversor, medido como el tanto por ciento que supone la primera anualidad de amortización del préstamo sobre el ingreso del hogar, ha pasado del 89,7% en

Gráfico 8 – Evolución del tipo medio anual del mercado hipotecario y del esfuerzo inversor. En porcentaje sobre el ingreso del hogar. 1990-1999



(1) Los datos del tipo medio son de diciembre. (2) Los datos del tipo medio son de agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números; y Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1998, 1999*.

1990 al 34,5% en 1998, con una tendencia descendente (gráfico 8). Esto ha supuesto, además de un alivio para las economías domésticas que venían soportando estos pagos, un aumento de la demanda solvente, que –como se ha señalado– ha contribuido al alza de los precios.

3.3 El precio del suelo

Las diferencias de precio en el metro cuadrado de vivienda entre las diferentes comunidades autónomas y ciudades no tienen su origen en los distintos costes de producción, sino en la fuerte influencia del precio del suelo y su repercusión en el coste total, que puede llegar a suponer el doble del coste de la construcción. Aunque no es posible aquí profundizar en los mecanismos económicos de funcionamiento del mercado del suelo, sí cabe hacer algunas consideraciones.

Con motivo de las fuertes alzas del precio de la vivienda en los últimos años ochenta y primeros noventa, se inició un debate acerca de las razones de esta situación. La atención se concentró en el suelo, al que se responsabilizó de las subidas. Sobre las causas que originaron el fuerte aumento del precio del suelo, se produjeron discusiones entre los partidarios de una mayor liberalización del mercado urbanístico y aquellos que sostenían que el planeamiento es el mecanismo más eficaz para, en cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, impedir la especulación y hacer posible la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos.

El Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) presentó en 1993 un informe de matiz claramente liberalizador, en el que hacía responsables a la intervención administrativa y al proceso de gestión de las rigideces en la oferta que incrementaban el precio del suelo. Además, se mostraba abiertamente contrario a los posibles excesos reguladores de la planificación urbanística.

En parte como reacción al eco provocado por el informe anterior, el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente convocó a un grupo de expertos para que dictaminara sobre las medidas a tomar para abaratar el coste de las viviendas, incidiendo sobre todo en las actuaciones en materia de suelo. Las conclusiones de los expertos mostraron coincidencias con el informe del TDC.

Aunque éste no es el lugar para analizar a fondo estos documentos, cabe decir que ambos textos insisten en la necesidad de acelerar los procedimientos de gestión urbanística y de que la normativa sea clara y ágil para que las programaciones previstas en los planes se cumplan. La visión de los expertos es menos crítica con el papel del planeamiento, ya que concluyen que la dificultad no estriba en que los planes prevean poco suelo ur-

banizable, sino que la gestión de éste es complicada y dilatada en el tiempo, lo que hace que no pueda ponerse en el mercado en los momentos de mayor demanda.

3.4 La relación entre el promotor y el constructor

Gran parte de la actividad constructora en vivienda tiene como promotores a personas físicas o jurídicas privadas. Las relaciones que se establecen con el constructor son de esta naturaleza, lo que permite mayor flexibilidad que la que se da en los contratos con las Administraciones Públicas. Es posible también una mayor integración entre la fase de proyecto y la de construcción, ya que, una vez que el promotor ha elegido al técnico que elaborará el correspondiente proyecto, la opinión de este último será de gran importancia a la hora de seleccionar al constructor.

La mayor eficacia en la relación entre promotor y constructor se obtiene de la colaboración entre ambos y del establecimiento de relaciones duraderas basadas en que cada parte obtenga un beneficio razonable, de modo que se sustituya el enfrentamiento por la colaboración. Sobre todo cuando se trata de promotores profesionales, la continuidad en las relaciones contractuales es particularmente importante para repartir los riesgos entre más de una obra. La dinámica de enfrentamiento, tan común entre los constructores y las Administraciones Públicas, es particularmente perniciosa en el caso de la relación entre privados, sobre todo para el constructor, que puede perder un buen cliente por pretender obtener un beneficio poco razonable en una sola obra. Por otra parte, el promotor debe evaluar las ofertas no únicamente en función del precio más bajo de ejecución, sino valorando el coste de la obra a lo largo de la vida, que incluye el posterior mantenimiento y conservación. Este tipo de planteamientos va a ser favorecido por la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación, que define los papeles que han de desempeñar los distintos agentes que intervienen en la edificación y distribuye las responsabilidades entre ellos, de modo que el usuario final no resulte perjudicado.

Los grandes grupos constructores están entrando en la promoción inmobiliaria, normalmente a través de empresas filiales que contratan la obra con la constructora principal. En este caso, la colaboración es más sencilla, porque se produce dentro de una misma organización con objetivos comunes. También los grupos constructores y las entidades financieras están adquiriendo y urbanizando suelo para venderlo después a otras promotoras con el compromiso, en el primer caso, de que la constructora ejecutará las obras y, en el segundo, de que la financiación de las mismas se realizará a través de las entidades vendedoras.

Un número considerable de promotores ejecuta la construcción de sus obras tratando directamente con los subcontratistas, con lo que ejercen el papel que desempeña habitualmente el contratista principal. De este modo, se pueden conseguir ahorros, siempre que el promotor tenga una experiencia en la gestión que le permita manejar adecuadamente los riesgos de desviaciones de costes y plazos que son asumidos habitualmente por las empresas constructoras.

3.5 Regulación urbanística

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 61/1997 de 20 de marzo, declaraba inconstitucionales gran parte de los artículos del Texto Refundido sobre la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Ley 1/1992 de 26 de junio). La sentencia no reconoce al Estado la potestad de regular de forma supletoria la materia urbanística, cuya competencia corresponde de forma exclusiva a las comunidades autónomas en virtud del artículo 148 de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía. Así pues, las comunidades autónomas deberán regirse por normas aprobadas en sus Parlamentos o remitirse al Texto Refundido de 1976.

El Estado tiene competencia para regular materias tales como las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo y otras cuestiones que se relacionan con el urbanismo, como la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común. Estas áreas de competencia estatal son mencionadas por la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen de Suelo y Valoraciones. Este texto legal pretende proporcionar una mayor flexibilidad al régimen urbanístico tal como lo expresa la citada Exposición de Motivos: “La Ley parte con el propósito de no introducir desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones Públicas competentes de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización le hace especialmente sensible a los cambios de coyuntura”. Esta flexibilidad –se dice más adelante– no debe llevar a pensar que la ley sea partidaria de una discrecionalidad absoluta de las autoridades urbanísticas a la hora de evaluar las propuestas que se le sometan. Por ello se resalta la importancia del planeamiento general dentro de cuyas directrices deberán engarzarse las actividades que lo desarrollen.

Este texto legal debe ser continuado por una legislación autonómica, que deberá regular aquellos aspectos de la gestión que según los expertos resultan más rígidos e inducen a dilataciones en el tiempo, dificultando disponer de suelo en el momento en que éste es demandado.

Es todavía pronto para evaluar los efectos de la nueva situación normativa en el mercado del suelo y la vivienda. No todas las comunidades autónomas han adaptado o desarrollado su normativa propia. Queda también por ver las actuaciones que en materia de gestión puedan adoptar los ayuntamientos, de cuya voluntad de mejorar su actuación administrativa depende en buena medida que no se produzcan estrangulamientos en la oferta que conduzcan a una elevación desmesurada del precio del suelo.

4. La estructura empresarial del sector

La construcción es un sector donde resulta muy sencillo crear nuevas empresas, ya que no es necesario realizar grandes inversiones de capital y la mano de obra fija es muy reducida. En España, como en alguno de los países de la Unión Europea, existen sistemas de clasificación de empresas que las ordenan en función de los trabajos realizados con anterioridad. Esto no supone un freno demasiado significativo para la incorporación de nuevas empresas, ya que sólo se exige para concursar a obras licitadas por las Administraciones Públicas que tengan un presupuesto superior a los 20 millones de pesetas. La entrada para contratar con el sector privado es libre y en el público se puede obviar la ausencia de clasificación mediante las Uniones Temporales de Empresas (UTE).

4.1 Tamaño de las empresas

La estructura empresarial del sector de la construcción presenta una gran heterogeneidad y dispersión. Existe un gran número de empresas con características muy diferentes, tanto por la actividad que desarrollan como por su tamaño, medido por el número de trabajadores que emplean y por la importancia de la producción realizada.

Según El Directorio Central de Empresas del INE (tabla 7), en 1999 la mayoría de las empresas se dedicaba a la construcción general de inmuebles e ingeniería civil (51,1%), seguidas de las empresas de acabado de edificios y obras (23,4%) e instalaciones de edificios y obras (22%).

En cuanto al tamaño, medido por el número de personas ocupadas, el 45,8% de las empresas no tenía asalariados, el 50,4% tenía menos de 20 asalariados, el 2,9% de 20 a 49, el 0,6% de 50 a 99, el 0,3% de 100 a 499 y, por último, con más de 500 asalariados sólo se encuentran el 0,02% de las empresas. Existen 124.322 empresas sin asalariados, que realizan trabajos de todo tipo, desde pequeñas reparaciones hasta la actuación como subcontratistas en obras mayores.

Tabla 7 – Empresas del sector de la construcción por actividad y número de asalariados. 1999

	Sin asalariados	De 1 a 19	De 20 a 49	De 50 a 99	De 100 a 499	De 500 o más	Total
Absoluto							
Preparación de obras	943	4.013	248	44	24	1	5.273
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	55.860	75.260	5.534	1.330	632	43	138.659
Instalaciones de edificios y obras	27.448	30.749	1.316	213	90	8	59.824
Acabado de edificios y obras	37.043	25.668	675	89	30		63.505
Alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operario	9	74	27	5			115
Otras	3.019	1.204	14	3			4.240
Total	124.322	136.968	7.814	1.684	776	52	271.616
Porcentajes horizontales							
Preparación de obras	17,88	76,10	4,70	0,83	0,46	0,02	100
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	40,29	54,28	3,99	0,96	0,46	0,03	100
Instalaciones de edificios y obras	45,88	51,40	2,20	0,36	0,15	0,01	100
Acabado de edificios y obras	58,33	40,42	1,06	0,14	0,05		100
Alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operario	7,83	64,35	23,48	4,35			100
Otras	71,20	28,40	0,33	0,07			100
Total	45,77	50,43	2,88	0,62	0,29	0,02	100
Porcentajes verticales							
Preparación de obras	0,76	2,93	3,17	2,61	3,09	1,92	1,94
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	44,93	54,95	70,82	78,98	81,44	82,69	51,05
Instalaciones de edificios y obras	22,08	22,45	16,84	12,65	11,60	15,38	22,03
Acabado de edificios y obras	29,80	18,74	8,64	5,29	3,87		23,38
Alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operario	0,01	0,05	0,35	0,30			0,04
Otras	2,43	0,88	0,18	0,18			1,56
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *El Directorio Central de Empresas 1999*, 1999.

Los datos por comunidades autónomas no arrojan resultados muy diferentes al total nacional, con la salvedad de que las grandes empresas se concentran en la Comunidad de Madrid, que es donde suelen tener sus domicilios sociales¹⁹.

Esta distribución de tamaño de las empresas por número de ocupados es muy similar a la de otros países de la Unión Europea, donde predomi-

¹⁹ Véase el indicador 1.8.11 en el Anexo Estadístico.

Tabla 8 – Distribución de las empresas del sector de la construcción en la Unión Europea según tamaño. En porcentaje. 1995

	Sin asalariados	De 1 a 9 trab.	De 10 a 49 trab.	De 50 a 249 trab.	Más de 250 trab.
Alemania	16,1	57,8	23,7	2,3	0,1
Austria (*)	10,7	55,3	27,8	5,4	0,8
Bélgica	63,6	31,5	4,3	0,5	0,1
Dinamarca	51,8	38,8	8,5	0,8	0,1
España	47,9	44,0	7,2	0,8	0,1
Finlandia	52,6	42,3	4,6	0,4	0,1
Francia	43,6	48,6	6,9	0,8	0,1
Grecia (*)	63,2	31,5	4,7	0,6	0,1
Holanda (*)	40,4	42,9	14,0	2,4	0,3
Irlanda (*)	46,3	46,3	6,5	0,9	0,1
Italia (*)	44,6	48,9	6,2	0,3	0,0
Luxemburgo (*)	13,9	46,9	32,2	6,5	0,5
Portugal	62,1	32,8	4,5	0,5	0,1
Reino Unido	87,0	11,5	1,3	0,1	0,0
Suecia	52,7	37,5	8,9	0,7	0,2

(*) Datos de 1994.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Enterprises in Europe. Fifth report*, Luxemburgo, 1998.

nan las empresas sin asalariados o con menos de 10 trabajadores. Destacan los porcentajes superiores al 20% de las empresas de 10 a 49 trabajadores en Alemania, Austria y Luxemburgo (tabla 8).

4.2 Producción económica

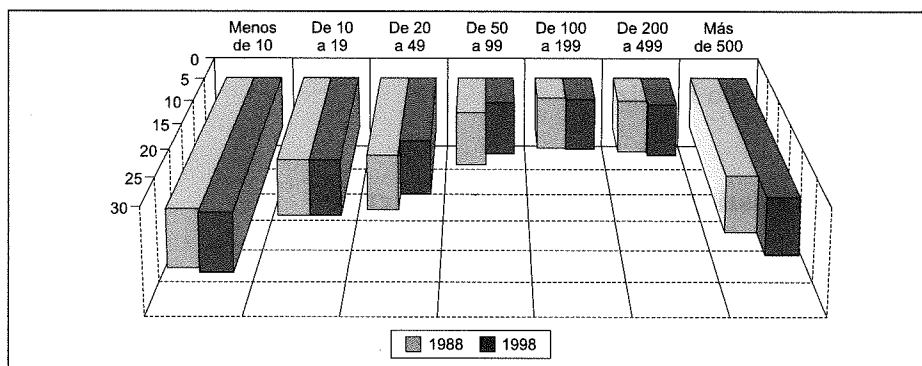
Las grandes empresas realizan una buena parte de la producción del sector. Según datos de la ECIC, en 1998 las empresas mayores de 500 trabajadores ejecutaban el 24,3% de los trabajos realizados y las de menos de 10 empleados el 27%²⁰. Es decir, el 0,04%²¹ de las empresas realizaba una producción similar a la del 94%, lo que confirma la dispersión y la heterogeneidad del sector.

El gráfico 9 muestra cómo han evolucionado estos porcentajes en los últimos 10 años. Se aprecia el incremento que han adquirido las grandes empresas a costa de una disminución de las de tamaño mediano o pequeño. Esto es perfectamente congruente con la dinámica del sector, ya que una

²⁰ Véase el indicador 1.8.12 en el Anexo Estadístico.

²¹ Este dato no coincide con el de la tabla 7, porque en la ECIC no entran las empresas sin asalariados.

Gráfico 9 – Evolución de la producción total en construcción por número de asalariados. En porcentaje. 1988-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Encuesta coyuntural de la industria de la construcción 1997, 1998*; y datos del Ministerio de Fomento.

empresa mediana o se consolida y sigue creciendo o pasa a ser absorbida por otra mayor o incluso desaparece. Este mismo proceso explica igualmente que haya aumentado el peso de las empresas muy pequeñas.

4.3 Concentración empresarial y diversificación de actividades

El proceso de absorción citado ha conducido a una mayor concentración empresarial en el sector. Se han constituido seis grandes conglomerados empresariales que engloban a 21 de las empresas anteriormente existentes²². Este proceso, no muy diferente del experimentado en otros sectores de la economía, tiene su explicación en el deseo y la necesidad de adquirir el tamaño suficiente para poder competir a escala internacional y disponer de la capacidad financiera precisa para participar en los programas de financiación privada de infraestructuras, que requieren un elevado volumen de recursos y capacidad de endeudamiento.

Por otro lado, se está produciendo en las grandes empresas constructoras un proceso de diversificación de actividades orientado a asegurar una cartera de pedidos más estable y menos dependiente de la coyuntura económica o presupuestaria. En ello incide también la existencia de un mercado de servicios urbanos cada vez más activo, sobre todo los relacionados con aspectos medioambientales, entre los que destacan la recogida y tratamiento de residuos. El abastecimiento de agua potable, cuya gestión ha comenzado a privatizarse en algunos municipios, constituye también un foco de atención para las grandes empresas constructoras, que en este cam-

²² Los grupos son FCC, Dragados, ACS, Acciona, Ferrovial y OHL. Su facturación oscila entre 250.000 y 500.000 millones de pesetas.

po tienen que competir con empresas del resto de la Unión Europea. Algunos de los grandes grupos han orientado su actividad hacia campos como el transporte y las telecomunicaciones. Para actuar en estas áreas, las constructoras crean empresas filiales especializadas que se integran en la estrategia del grupo matriz.

5. Características del proceso productivo

5.1 Separación entre diseño y ejecución

Ya se señaló que una de las notas que caracterizan a la industria de la construcción es la separación entre el diseño del producto y la ejecución del mismo. Cada fase la realizan profesionales que pertenecen a empresas distintas y que no suelen mantener relaciones fluidas durante el proceso de producción. En el ámbito de las Administraciones Públicas el proyectista suele ser seleccionado en un concurso previo, al que suele seguir otro para la contratación de la dirección de obra y control y un último para la adjudicación de la construcción. Estos tres procesos de selección, además de alargar los tiempos de ejecución, pueden conducir a la práctica incomunicación entre los responsables del proyecto.

En el sector privado es más frecuente que el proyectista controle la ejecución de la obra y tenga un papel activo en la selección del contratista. Habitualmente, el promotor privado selecciona a un profesional para que diseñe el producto y confía posteriormente en su criterio para su construcción. En este caso, las relaciones entre el conjunto de las operaciones que conducen a la materialización de la obra son mucho más estrechas. Por otro lado, la selección del contratista puede realizarse antes de que el proyecto esté terminado, con lo que su opinión puede ser tenida en cuenta, evitando así no pocos problemas posteriores de ejecución. La Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación (LOE) regula el proceso constructivo en el sector privado en línea con lo que se viene realizando habitualmente, si bien precisa las funciones y responsabilidades de cada uno de los agentes de la edificación²³.

Esta forma de trabajar, más racional y cooperadora, es muy difícil de trasladar al sector público, ya que para garantizar la igualdad de oportunidades es necesario convocar los concursos sucesivos a que nos hemos referido. Se han realizado algunos concursos de proyecto y de ejecución, pero no se han utilizado salvo en casos muy singulares, debido a que el

²³ Para esta ley los agentes son: promotor, proyectista, constructor, director de la obra y director de la ejecución de ésta, las entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación, los suministradores de productos y los propietarios y usuarios.

proceso de licitación es muy costoso para aquellos a los que no se adjudica la obra.

5.2 Descentralización productiva. La subcontratación

El sector de la construcción puede decirse que es pionero, desde el punto de vista laboral, en materia de organización del trabajo y configuración de una estructura productiva. En los últimos 15 años, partiendo de una interpretación posibilista del concepto de empresa, ha abordado una gran reforma estructural de su sistema productivo. Ha pasado de una estructura estática, en la que las grandes empresas abarcaban prácticamente todos los oficios en su organización y eran muy escasas las contrataciones externas de actividad, a una ordenación nueva y dinámica, en la que las empresas de construcción se subdividen y reparten el trabajo mediante múltiples contrataciones. La empresa clásica de construcción desarrollaba la mayor parte de las actividades –incluidas las denominadas auxiliares– que componían el ciclo de producción. La pequeña empresa realizaba una actividad complementaria, pero mantenía por lo general relaciones externas e independientes con la empresa que dominaba el proceso. Desde el campo laboral, el tratamiento era relativamente simple: en virtud del principio de unidad de empresa, se aplicaba una norma jurídica única (ordenanza laboral, convenio del sector o, en su caso, de empresa); se prohibía categóricamente proporcionar, ceder o prestar a los trabajadores entre empresas sin incorporarlos a la plantilla donde prestaban servicio; y, al mismo tiempo, se reconocía laboralmente la contrata y subcontrata de obras y servicios en la “propia actividad” (escasamente utilizada), asegurando al mismo tiempo la garantía de la responsabilidad solidaria con el subcontratista.

A través de un proceso de transformación del sistema productivo relativamente rápido, y que está sirviendo de modelo al sector servicios e incluso a otras ramas de la industria, la producción se ha descentralizado y la ejecución de sus diversos ciclos se halla muy fragmentada entre múltiples empresas que ceden parcelas de actividad utilizando diferentes tipos de contratos mercantiles (obra o servicio, suministro, gestión, etc.), bajo la dirección y coordinación de la empresa principal, que marca la estrategia a seguir. Esto ha permitido, entre otras ventajas, una mejor adaptación a las modificaciones de la demanda, la diversificación de los riesgos y una mayor agilidad en la gestión de la mano de obra.

El cambio organizativo de la gran empresa ha significado el trasvase del empleo a las pequeñas y medianas empresas, que han incrementado su número y especialización técnica. Trabajan en el mercado como empresas independientes, pero subordinadas en su actividad, a través de la “contrata y subcontrata”, al ciclo productivo de otras empresas. El fenómeno de la des-

centralización productiva ha conseguido crear estructuras específicas en la organización a través de sistemas que consisten en disponer de un núcleo de actividad lo más reducido posible ("nudo de la red") y contratar y subcontratar a empresas complementarias y auxiliares el resto de la actividad.

Específicamente, las obras de edificación han sido las más afectadas por esta práctica descentralizadora, ya que los diversos oficios se constituyen en unidades productivas independientes que se relacionan entre sí mediante una serie de contratas y subcontratas con conexiones horizontales y verticales que terminan en el trabajador autónomo. Así, es frecuente que en las obras la actividad productiva se haya descompuesto en función no de los oficios tradicionales, sino de las múltiples tareas que la componen. Esto ocasiona la pérdida de conocimientos profesionales.

Por otra parte, la descentralización está generalizando la temporalidad y la precarización del empleo. Es cada vez más frecuente el sistema de crear una sociedad anónima que aparece como titular de los bienes de equipo, la cual opera como matriz de otras sociedades con actividad de construcción que se unen expresamente para la realización de determinadas obras en centros de trabajo concretos. En estas segundas empresas se contrata por obra o servicio a los trabajadores y su período de funcionamiento se limita al tiempo que dure la obra, a cuya finalización se licencia a los trabajadores y se disuelve la empresa. Durante la realización de la obra, el alquiler de la maquinaria o incluso la financiación se realiza a través de la empresa matriz. Desde el punto de vista laboral, se impide la aplicación del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores a los efectos de la posible subrogación entre empresas, así como la no aplicación entre las empresas de la responsabilidad solidaria prevista en el artículo 42 de dicha norma.

Pero lo verdaderamente trascendente no ha sido tanto la existencia del fenómeno descrito como su generalización, que ha incidido de manera decisiva en la estructura del empleo, en la organización productiva, en la profesionalización de la mano de obra y en el sistema de responsabilidades entre distintas empresas. Una parte, la denominada contratista principal, ha reducido al mínimo sus estructuras de producción propia, de manera que subcontrata la mayor parte de las áreas de actividad de la obra a empresas independientes, con lo que su plantilla fija disminuye. Por otra parte, las empresas subcontratistas, salvo excepciones, no necesitan en general de grandes inversiones y su actividad se dirige a cumplir con la contrata a través de la mera gestión de la actividad de los trabajadores.

Según la ECIC, el porcentaje de subcontratación sobre los ingresos de explotación de las empresas alcanzó un 23% en 1998. La evolución de esta cifra desde 1988 muestra un perfil creciente. Estos datos parecen escasos a la vista de la experiencia cotidiana. La situación es más acorde si se considera a las empresas de 500 trabajadores o más. Este grupo subcontrató

Tabla 9 – Evolución de las subcontratas como porcentaje de los ingresos de explotación. 1988-1998

	Total	Menos de 10 ocupados	De 10 a 19 ocupados	De 20 a 49 ocupados	De 50 a 99 ocupados	De 100 a 199 ocupados	De 200 a 499 ocupados	De 500 o más ocupados
1988	15,4	3,7	3,6	7,2	11,3	12,4	16,8	37,4
1989	13,8	4,0	5,5	7,7	9,3	12,4	18,1	31,6
1990	15,6	3,3	5,4	8,8	12,5	17,7	15,9	32,4
1991	17,3	2,8	7,7	8,7	14,6	17,4	17,9	32,6
1992	18,5	2,6	11,1	10,0	18,3	18,0	19,1	35,2
1993	18,2	4,1	12,6	12,0	22,0	19,5	22,7	33,6
1994	18,2	4,1	10,4	15,9	16,8	23,6	23,0	36,0
1995	18,6	3,9	9,6	17,4	21,6	23,5	17,5	35,0
1996	19,0	3,5	12,0	16,1	25,7	26,6	24,3	35,6
1997	21,4	4,1	13,7	18,6	27,5	30,9	29,0	37,3
1998	23,0	3,2	12,3	22,4	29,2	33,9	30,7	37,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Encuesta coyuntural de la industria de la construcción 1997, 1998*; y datos del Ministerio de Fomento.

el 37,9% de sus ingresos de explotación en 1998; por el contrario, las empresas de menos de 10 trabajadores sólo lo hacían en un 3,2%, siendo ellas mismas en la mayor parte de los casos subcontratistas (tabla 9). Estos datos producen la impresión de que la ECIC recoge solamente una parte de las subcontrataciones. Éstas se encuentran limitadas por la legislación al 50% del presupuesto total de la obra principal y las cifras de la ECIC ni siquiera se acercan a ese límite.

Lo que sí parece claro –como ya se ha señalado– es que un porcentaje importante de los trabajos de una obra se subcontratan, lo que plantea problemas de organización de los tajos y convierte al representante del contratista principal en un coordinador de tareas realizadas por empresas distintas. Éste es un asunto clave tanto por lo que se refiere al control de los costes y los plazos de ejecución como a la seguridad y salud, ya que la normativa, consciente de la situación organizativa de las obras, obliga a que haya un coordinador de seguridad y salud,

La Comisión Europea se ha hecho eco de la problemática que existe en las relaciones económicas entre contratistas y subcontratistas, que están desequilibradas a favor de los primeros. Sobre todo en lo que se refiere al pago, ya que habitualmente los segundos reciben su dinero únicamente tras haber recibido el contratista principal el suyo. Tanto desde la Comisión Europea como desde los países miembros se tratan de buscar soluciones a este desequilibrio. En este momento se encuentra en el Parlamento español un proyecto de ley que modifica la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el que se contemplan las obligaciones de pago a los subcontratistas.

En septiembre de 1999, CC OO presentó una iniciativa legislativa popular en el Parlamento avalada por 500.000 firmas para pedir la regulación de la subcontratación en la construcción. La ley que se pide debería definir el papel de la subcontratación y de la unidad de obra y crear un registro de empresas subcontratistas para poder exigirles unos determinados requisitos y un control de su cumplimiento. Se exige como condición indispensable que la empresa subcontratista tenga un 30% de su plantilla fija, para evitar la aparición de empresas sin la organización y estructura necesarias para formar a sus trabajadores en materia de riesgos laborales.

Más que por mecanismos legales, siempre fundados en una lógica de enfrentamiento, la solución debe buscarse en una colaboración más eficaz entre todas las partes integradas en el proceso constructivo, que deben mantener relaciones más estables y menos basadas en el resultado de cada obra concreta. Las presiones para reducir los costes, inducidas por una obra ofertada muy a la baja por el contratista principal, pueden conducir a enfrentamientos de los que nadie sale beneficiado.

5.3 La calidad y el medio ambiente

La mejora de la calidad en la construcción es una de las principales vías para aumentar la competitividad del sector. El coste de la falta de calidad se estima entre un 5% y un 10% del total de la producción. Una de las principales justificaciones de la ya citada LOE es la creciente demanda de calidad de los clientes de la edificación. Este mismo deseo se está desarrollando en las Administraciones Públicas licitantes de obra civil, que ven en la calidad de proyecto y de ejecución una garantía de que no se superarán plazos ni costes, así como una mayor vida útil de las infraestructuras y una disminución en los futuros gastos de mantenimiento y reparación.

Las vías tradicionales para aumentar la calidad han consistido en la elaboración de normas y especificaciones técnicas y en el control de su cumplimiento a lo largo del desarrollo de las obras. En los últimos tiempos los esfuerzos se han orientado a los sistemas de gestión de la calidad y principalmente hacia la obtención de certificados de la Asociación Española de Normalización (AENOR) según las normas ISO 9000²⁴. Es un conjunto de cinco normas desarrolladas por la Organización Internacional de Norma-

²⁴ Las ISO 9000 son una familia de normas, así llamada por la Organización Internacional de Normalización (ISO). Tres de estas normas se utilizan para emitir certificados de calidad. La norma ISO 9001 sirve para certificar la calidad de las empresas y abarca desde el diseño de los productos hasta la instalación y el servicio posventa, pasando por la fase de producción. La norma ISO 9002 se emplea únicamente para la producción, la instalación y el servicio posventa; se suprime, por tanto, la certificación del proceso que abarca el diseño. Por último, la norma ISO 9003 se centra en la inspección y en los ensayos finales.

lización (ISO) que se introdujeron en 1987 y se han adaptado en más de 100 países. En España, AENOR emitió 4.141 certificados ISO en 1998, de los cuales 448 correspondieron a empresas de la construcción, con un aumento de casi el 100% respecto a 1997. La posesión del certificado supone que a la hora de ejecutar una obra se trabajará de forma sistemática, tratando de asegurar que todos los procesos que inciden en la calidad sean analizados y evaluados.

Ya se señaló que la actividad constructora tiene una fuerte incidencia en el entorno, no sólo por el impacto de las propias obras en los paisajes donde son ejecutadas sino por los efectos que su construcción produce en cuanto a la generación de emisiones y residuos. Para tratar de minimizarlos, las empresas españolas están comenzando a implantar sistemas de gestión medioambiental basados en la norma ISO 14001, certificados también por AENOR. La norma ISO 14001 establece una serie de objetivos basados en los riesgos para el medio ambiente que puedan surgir durante la ejecución de las obras, los impactos potenciales en éste y las obligaciones legales a que está sometida la empresa. Dedicar particular atención a los riesgos originados por la maquinaria y a la disminución y eliminación de los residuos.

Las grandes empresas han iniciado la vía de la certificación, integrando los sistemas de calidad y de gestión medioambiental. Las empresas medianas y pequeñas perciben en ocasiones la implantación de las normas ISO como un aumento del papeleo y de la carga burocrática y, por ello, parecen reticentes a su plena aceptación. En este terreno, la presión de los clientes, sobre todo de las Administraciones Públicas, irá forzando a las empresas hacia la implantación de sistemas de calidad y de gestión medioambiental.

5.4 Evolución tecnológica del sector

En el campo de la tecnología, como en tantos otros, aparece con claridad la gran diversificación existente en este sector. En el terreno del diseño y del proyecto se han adoptado rápidamente los avances informáticos y de comunicaciones. El diseño asistido por ordenador es una herramienta de uso habitual. De hecho, la profesión de delineante ha sufrido un cambio radical con la utilización masiva de las herramientas de dibujo asistido. Otro tanto cabe decir de los cálculos estructurales o de la planificación de los trabajos. Por lo que se refiere al proyecto, puede afirmarse que el sector se encuentra a la misma altura que el resto de la industria e incluso en algunos aspectos a un nivel superior.

En cuanto a la ejecución, una vez más hay que establecer diferencias. En las pequeñas obras de edificación los avances tecnológicos son escasos,

concentrándose en la utilización de maquinaria poco sofisticada y de herramientas tradicionales. Sin embargo, las nuevas tecnologías están más presentes en las grandes obras públicas, donde la maquinaria incorpora componentes electrónicos en su funcionamiento que hacen posible una mayor precisión en los trabajos. Hay que destacar los avances experimentados en topografía y cartografía, donde los instrumentos basados en el láser y la tecnología de posicionamiento por satélite (GPS)²⁵, junto con la elaboración de la cartografía por procedimientos digitales, han cambiado radicalmente el panorama de estas disciplinas.

No obstante, el esfuerzo en I+D es muy pequeño en la industria de la construcción. Según los datos de la Fundación COTEC, el porcentaje de gasto en I+D en la construcción osciló entre el 0,04% (1992) y el 0,02% (1995) del VAB. Para el conjunto de los sectores este valor fluctuó entre el 0,92% de 1995 y el 1% de 1992.

Todos los expertos reconocen que esta situación es altamente insatisfactoria, ya que la innovación tecnológica es uno de los elementos claves para aumentar la productividad y la competitividad. Por esto, se han realizado estudios y propuestas destinadas a incrementar el esfuerzo en I+D. Merece la pena citar el elaborado por la Fundación COTEC²⁶ sobre las necesidades tecnológicas del sector de la construcción, que propone incidir en aspectos tales como: la optimización de los cálculos en los proyectos, la reducción al mínimo del consumo de energía durante la construcción y el mantenimiento, la mejora de la calidad y el incremento de la vida útil de las construcciones, la disminución de los costes de mantenimiento y la innovación en materia de productos y procesos.

6. Los clientes

Entre los puntos más distintivos del sector de la construcción se encuentra el fuerte peso del sector público como cliente. Si comparamos las cifras de nueva contratación de las empresas proporcionada por la ECIC con los datos de licitación pública obtenemos que en 1998 esta última supone el 44% de la contratación de las empresas. La presencia del sector público es minoritaria en edificación (20,6%), debido sobre todo a que la vivienda es mayoritariamente de promoción privada. Sin embargo, las pro-

²⁵ El GPS o Global Positioning System es un sistema basado en una constelación de 24 satélites denominada NAVSTAR que se mantiene en la órbita terrestre y emite continuamente un conjunto de señales que, recogidas por un receptor, permiten determinar la posición de éste sobre la superficie terrestre con un elevado grado de exactitud.

²⁶ Fundación COTEC, *Sector de la construcción*, Documentos COTEC sobre Necesidades Tecnológicas, n. 8, Madrid, 1997.

Tabla 10 – Evolución de la licitación oficial respecto a la nueva contratación. En porcentaje. 1989-1998

	Edificación	Obra civil	Total
1989	25,5	101,9	60,9
1990	31,2	67,7	51,2
1991	24,4	69,4	45,5
1992	26,9	93,7	55,6
1993	29,9	98,0	61,0
1994	29,3	102,3	62,2
1995	19,0	65,5	37,8
1996	13,1	66,4	35,3
1997	17,3	58,1	33,4
1998	20,6	77,4	44,0

Nota: Hasta 1995 la nueva contratación incluye solamente la contratación firmada por las empresas de construcción que actúan como contratista principal de las empresas subcontratistas. Desde 1996 recoge la contratación en firme de todas las empresas de construcción independientemente de la actuación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Encuesta coyuntural de la industria de la construcción 1997, 1998*; Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1998, 1999*; y Ministerio de Fomento, *Licitación oficial en construcción, año 1998, 1999*.

porciones se invierten en el caso de la obra civil, pues la licitación pública supone el 77,4% de la contratación de las empresas (tabla 10).

Estas proporciones varían significativamente de unos años a otros, pues dependen de la coyuntura económica y presupuestaria. Por esto, no es sencillo obtener conclusiones generales de las cifras. Por otro lado, la comparación que se ha realizado entre la nueva contratación de las empresas proporcionada por la ECIC y las cifras de licitación oficial, al proceder de fuentes distintas, puede presentar algunas incoherencias, por lo que los análisis han de ser de tipo cualitativo más que estrictamente cuantitativo.

6.1 Licitación oficial

Los fondos que las Administraciones Públicas invierten proceden de todos los ciudadanos; por lo tanto, el gasto de los mismos a través de la contratación está fuertemente regulado para garantizar la transparencia y la igualdad de oportunidades en las adjudicaciones. Las convocatorias deben ser públicas. Así, las cifras de licitación oficial son perfectamente conocidas y las estadísticas sobre las mismas se elaboran tanto en centros oficiales como en organizaciones privadas.

Los datos sobre contratación pública están muy influidos por razones de índole fiscal y presupuestaria, ya que el capítulo de inversiones es utilizado como el primer recurso para recortar gastos y mantener bajo control

Tabla 11 – Evolución de la licitación oficial en construcción por agente contratante. En millones de pesetas. 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	2.008.308	2.151.641	1.518.206	1.673.790	2.013.735	2.059.328	1.432.893	1.767.925	1.805.336	2.652.385
Administración central	908.180	867.669	509.374	700.018	908.518	895.665	518.548	612.518	459.238	797.023
Comunidades autónomas	769.000	768.356	635.586	628.397	704.964	717.466	568.660	661.931	641.633	1.001.499
Diputaciones, cabildos y consejos insulares	74.880	130.056	83.164	120.284	88.719	91.317	97.384	129.972	153.406	191.937
Ayuntamientos	256.248	385.560	290.082	225.091	311.534	354.880	248.301	363.504	551.059	661.926
Edificación	450.913	510.543	432.305	463.301	537.144	531.041	430.003	384.287	566.284	731.823
Administración central	109.616	113.757	120.059	123.206	136.431	108.618	120.955	77.882	96.506	153.746
Comunidades autónomas	252.348	272.175	211.733	243.814	273.121	279.309	206.915	203.032	254.599	302.274
Diputaciones, cabildos y consejos insulares	12.662	16.110	18.550	15.002	12.377	25.423	24.515	19.809	31.869	50.531
Ayuntamientos	76.287	108.501	81.963	81.279	115.215	117.691	77.618	83.564	183.310	225.272
Obra civil	1.557.395	1.641.098	1.085.901	1.210.489	1.476.591	1.528.287	1.002.890	1.383.638	1.239.052	1.920.562
Administración central	798.564	753.912	389.315	576.812	772.087	787.047	397.593	534.636	362.732	643.277
Comunidades autónomas	516.652	496.181	423.853	384.583	431.843	438.157	361.745	458.899	387.034	699.225
Diputaciones, cabildos y consejos insulares	62.218	113.946	64.614	105.282	76.342	65.894	72.869	110.163	121.537	141.406
Ayuntamientos	179.961	277.059	208.119	143.812	196.319	237.189	170.683	279.940	367.749	436.654

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Licitación oficial en construcción*, año 1998, 1999.

el déficit público. Por ello, las variaciones entre unos años y otros son muy intensas, con oscilaciones de hasta un 40%.

La distribución de las licitaciones entre la Administración del Estado y las territoriales arroja un predominio de estas últimas, que en 1998 eran responsables del 70% del total (37,8% de las comunidades autónomas y 32,2% de las Administraciones locales). Se produce, por tanto, un reparto casi equivalente entre las tres Administraciones. Si analizamos la evolución de la licitación oficial durante los últimos 10 años (tabla 11), se aprecia que la Administración central ha ido perdiendo importancia. En 1995 era superada por la licitación de las comunidades autónomas y en los dos últimos años incluso por las Administraciones locales. Esto denota que se ha llegado a un fuerte grado de descentralización de las inversiones, junto a la mayor facilidad de la Administración del Estado para recortar sus cifras de inversión pública.

Por lo que se refiere a la distribución de la licitación oficial por tipo de obra, predomina la obra civil (72,4%), seguida de la edificación no residencial (20,9%) y la residencial (6,7%), de la que únicamente el 2,8% corresponde a viviendas familiares.

6.2 Oscilación de las inversiones

Ya se ha señalado que la inversión pública sufre oscilaciones muy acusadas de unos ejercicios a otros. Lejos ya los tiempos keynesianos en que se utilizaba la inversión pública como medio de relanzar la economía, actualmente se emplea como variable de cierre para cuadrar las cuentas públicas. Este capítulo presupuestario es el que menos dificultades presenta a la hora de ser reducido, puesto que no afecta directamente a colectivos concretos, como ocurre con los gastos sociales, de los que siempre se habla a la hora de plantear reducciones del déficit, pero que en última instancia no suelen ser recortados, bien por razones ideológicas, bien por intereses electorales.

La inversión sufre también la influencia del ciclo político y esto es tanto más perceptible cuanto más cercana al ciudadano se encuentre la Administración encargada de ejecutarla. Por ello, en el ejercicio previo al de la convocatoria electoral aumentan las licitaciones en las Administraciones territoriales. Los ayuntamientos suelen realizar una política relativamente austera en los dos primeros años de mandato, concentrando el gasto al final del mismo.

Las comunidades autónomas están interesadas en la influencia que las inversiones públicas tienen en el crecimiento económico de sus territorios. Los estudios realizados al respecto no aportan respuestas concluyentes, aunque existe un acuerdo general sobre que las inversiones públicas contribuyen al crecimiento. Los datos también indican que las actuaciones en

este terreno han tendido a reducir las diferencias de renta entre unas y otras comunidades autónomas.

6.3 Financiación privada de infraestructuras

Como respuesta a las limitaciones presupuestarias que fuerzan la disminución de los gastos públicos en inversión, se buscan nuevas fórmulas de financiación para aquellas infraestructuras cuya ejecución sería necesaria, pero que no pueden realizarse únicamente con fondos públicos. En consecuencia, desde hace algunos años se vienen ensayando métodos diferentes de participación de la iniciativa privada en la financiación de las obras públicas.

Además de la insuficiencia presupuestaria se baraja otro elemento para justificar la presencia de la financiación privada. Se trata del mejor reparto de los riesgos de cada proyecto entre la Administración contratante y el adjudicatario privado. El propósito es que puedan conseguirse ahorros significativos, dejando que las empresas gestionen aquellos riesgos que están mejor preparadas para asumir. Se considera al sector privado más capacitado para asumir los riesgos de construcción, como las desviaciones de costes y plazos de ejecución y los de explotación derivados de las fluctuaciones de la demanda o de insuficiencias de gestión. Las Administraciones Públicas tienen especial competencia para gestionar los riesgos de tipo político o administrativo relacionados con la gestión de trámites y licencias y posibles cambios legislativos o de orientación política a lo largo de la vida del proyecto.

Este tipo de planteamiento ya era conocido hace años en nuestro país mediante las fórmulas de concesión, cuyos orígenes datan del siglo XIX, y que, por lo que a las carreteras se refiere, alcanzaron su máximo apogeo con las autopistas de peaje que se construyeron en los años setenta. Ahora se pretende buscar procedimientos que no trasladen directamente todo el coste al usuario, como en el caso de los peajes o los cánones, sino que sean sufragados total o parcialmente por las Administraciones contratantes mediante planteamientos que retrasen el pago.

El país europeo donde se ha profundizado más en estos procedimientos es Reino Unido, por medio de la llamada Private Finance Initiative (PFI). Esta iniciativa pretende utilizar la colaboración privada en todo tipo de proyectos: carreteras, prisiones, hospitales o dotación de edificios para las oficinas públicas. La idea que subyace tras la PFI es una nueva concepción de la Administración como prestadora de unos servicios a los ciudadanos que no tienen por qué ser producidos directamente por las organizaciones públicas, sino que éstas pueden adquirirlos en el mercado para ofrecerlos a los ciudadanos. Como los responsables británicos explican con un ejem-

plo muy gráfico, la Administración compra plazas en residencias de ancianos y no edificios. Detrás de esta concepción hay elementos que se prestarían a una discusión sobre los servicios públicos que no es éste lugar para tratar, pero que implican que toda la actividad de construcción sería promovida por agentes privados que posteriormente venderían su uso a la Administración. Esto tendría importantes consecuencias para las empresas constructoras, ya que todos sus clientes serían privados y ellas mismas se verían forzadas a participar en la posterior prestación de los servicios formando parte de las sociedades concesionarias.

En España no se ha utilizado todavía este método. La Administración del Estado emplea el contrato de compra de obra terminada llamado “método alemán”, por el que se entrega la obra finalizada y se percibe su importe mediante un flujo de pagos que puede extenderse hasta 10 años. Esta fórmula no ha cubierto todas las expectativas que en su día generó y el Gobierno decidió dejar de utilizarla en infraestructuras de transporte a partir de 1998. La tendencia actual parece ir encaminada hacia fórmulas de concesión con peajes o cánones a sufragar por el usuario, con o sin subvención pública, o hacia el llamado “peaje en la sombra”, donde la Administración contratante abona al concesionario un canon por cada usuario de la infraestructura, con unos determinados límites para equilibrar el reparto de los riesgos. Algunas comunidades autónomas han comenzado a utilizar esta última vía.

La participación privada en la financiación de infraestructuras abarca múltiples facetas legales y financieras que no resulta posible abordar aquí en toda su complejidad. No obstante, cabe señalar que la Comisión Europea²⁷ enumeró las condiciones que debieran cumplirse para estimular la participación de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras:

— Si la rentabilidad ofrecida por el proyecto es inferior a la que podría obtenerse en inversiones a largo plazo alternativas, la diferencia debería ser compensada por el sector público. Ello podría realizarse mediante la reducción de los riesgos financieros, la garantía de un nivel mínimo de uso y la subvención de los costes de construcción de la infraestructura.

— Como se trata de inversiones a largo plazo, el participante privado debería tener garantizada una compensación en el caso de que se alterase el marco normativo regulador de la concesión durante la vida del proyecto.

— Las interpretaciones de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos tendrían que ser flexibles para considerar todos los aspectos contemplados en las ofertas. También deberían protegerse los dere-

²⁷ Comunicación de la Comisión Europea, *La competitividad del sector de la construcción* (COM (97) 539 final).

chos a la propiedad intelectual cuando la organización que ejecute el proyecto sea diferente a la que presentó la idea. En esta materia, el informe final del conocido como "Grupo Kinock"²⁸ proponía la elaboración de unas directrices para clarificar la aplicación de las directivas de contratación pública a las concesiones.

En relación con este último aspecto, la Comisión ha lanzado un proyecto de comunicación²⁹ para tratar de interpretar y precisar el marco jurídico necesario para que la participación privada en la financiación de infraestructuras pueda desarrollarse con pleno respeto a las normas comunitarias y se garantice el cumplimiento de los principios de no discriminación, igualdad de trato, transparencia, reconocimiento mutuo y proporcionalidad en las adjudicaciones.

Parece evidente que la financiación de infraestructuras fuera de los marcos presupuestarios tradicionales y con recurso a la iniciativa privada es algo más que una moda pasajera destinada a facilitar los ajustes presupuestarios obligados por la integración en la Unión Económica y Monetaria. Se trata, además, de realizar una distribución de los riesgos inherentes a cada proyecto entre el sector público y el privado para obtener lo mejor de cada uno de ellos, aprovechando su capacidad de gestión en aquellos campos en los que ésta es más eficaz.

6.4 Normativa de contratación pública

La mitad del volumen de producción del sector de la construcción se contrata de acuerdo con las normas del Derecho Público, orientadas a salvaguardar la transparencia, la igualdad de oportunidades y la competencia. Estas directrices se inscriben en el ámbito europeo, por lo que las leyes españolas se han adaptado a lo dispuesto por las diferentes directivas sobre contratos públicos.

La defensa del interés público debe siempre compaginarse con la eficaz gestión de los recursos, tanto económicos como temporales, para facilitar que los ciudadanos puedan disfrutar de los servicios a los que las diferentes construcciones sirven de soporte material. La normativa sobre contratos públicos no siempre consigue estos objetivos. La Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas pone más énfasis en el control y en el afán de evitar irregularidades que en la eficacia de la gestión de la inversión.

²⁸ Grupo de Alto Nivel para la financiación de los Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte mediante asociaciones entre los sectores público y privado (1977).

²⁹ Proyecto de comunicación interpretativa de la Comisión sobre concesiones en Derecho comunitario de contratos públicos (24 de febrero de 1999).

Tabla 12 – Evolución de la licitación oficial según la forma de contratación. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje. 1989-1998

	Absoluto				Porcentaje			
	Subasta	Concurso	Procedimiento negociado	Total	Subasta	Concurso	Procedimiento negociado	Total
1989	458.973	1.423.199	126.136	2.008.308	22,85	70,87	6,28	100
1990	487.093	1.207.560	156.988	1.851.641	26,31	65,22	8,48	100
1991	325.916	1.003.314	188.976	1.518.206	21,47	66,09	12,45	100
1992	233.709	1.282.377	157.704	1.673.790	13,96	76,62	9,42	100
1993	294.988	1.491.193	227.554	2.013.735	14,65	74,05	11,30	100
1994	342.587	1.544.254	172.487	2.059.328	16,64	74,99	8,38	100
1995	228.779	999.728	204.386	1.432.893	15,97	69,77	14,26	100
1996	297.076	1.341.211	129.638	1.767.925	16,80	75,86	7,33	100
1997	291.493	1.411.840	106.012	1.809.345	16,11	78,03	5,86	100
1998	358.769	2.143.060	150.556	2.652.385	13,53	80,80	5,68	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Licitación oficial en construcción, año 1998, 1999.*

En otro orden de cosas, la aspiración a que la evaluación de las ofertas no esté basada únicamente en su precio ha orientado en los últimos años los procedimientos de adjudicación³⁰ mayoritariamente hacia el concurso en detrimento de la subasta (tabla 12). En 1998, el 80,8% del volumen de obra se licitó mediante el primer procedimiento y sólo el 13,5% por el segundo. El procedimiento negociado se usó en el 5,7% de los casos.

Ésta es una tendencia general en los países de la Unión Europea, pero en casi todos ellos se encuentra sometida a revisión. No se quiere volver a la subasta, pues es un procedimiento que sólo se considera adecuado para obras de pequeña cuantía y mínima complejidad. Se buscan mecanismos de evaluación de las ofertas que, garantizando el interés público, proporcionen el mejor rendimiento a los recursos empleados, evitando excesos de coste y retrasos tanto para las Administraciones contratantes como para las empresas que acuden a los procesos de licitación, para que a estas últimas concursar no les suponga una carga difícilmente soportable en el caso de no resultar adjudicatarias.

³⁰ Según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: "La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero con adjudicación al licitador, que sin exceder de aquel, oferte el tipo más bajo [...]. En el concurso la adjudicación recaerá en el licitador, que en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto [...]. En el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o más empresarios".

La ley precisa que deberán utilizarse normalmente la subasta y el concurso. El procedimiento negociado sólo podrá usarse en casos determinados tasados por la normativa legal.

Preocupa también que en los momentos en que las empresas necesitan cartera se producen ofertas con bajas en el precio de muy elevada cuantía, que pueden imposibilitar en la práctica la correcta ejecución de la obra, salvo que se recurra con posterioridad a incrementos sobre el coste inicial. En España este fenómeno se produce a través de las alteraciones del proyecto inicial, lo que se conoce en el sector por el nombre de “modificados” o “reformados”. Por no referirnos únicamente a España, según estudios realizados en Reino Unido³¹, dos tercios de los proyectos examinados superaron el coste inicialmente previsto, seis de cada siete el valor de adjudicación y tres cuartas partes de los proyectos terminaron en un plazo mayor que el establecido.

6.5 Clientes privados

Ya se ha señalado al comienzo de este apartado que el sector privado tiene un peso mayoritario en las obras de edificación. Por lo que se refiere a la vivienda, en 1998 el sector privado construyó el 98,6% de las viviendas terminadas (tabla 13); respecto al sector público, aunque sus porcentajes son muy bajos en toda la serie considerada, registra diferencias significativas entre años, las cuales parecen guardar relación con el ciclo de la actividad en construcción. Los promotores más importantes fueron las sociedades mercantiles (67,2%), las personas físicas y comunidades de propietarios (24,2%) y las cooperativas (5,9%). Así pues, los clientes fueron sobre todo sociedades mercantiles que se dedican a la compra de suelo para promover viviendas. Las grandes empresas constructoras entran también en el terreno de la promoción a través de sociedades inmobiliarias participadas y controladas por ellas.

Si, en la misma tabla 13, analizamos la distribución por la cantidad de dinero invertida, los datos procedentes de la estadística de visado de proyectos indican que en 1998 el sector privado fue responsable del 96,4% de la cifra total de los presupuestos visados, correspondiendo a las sociedades mercantiles el 67,8%, el 23% a las personas físicas y comunidades de propietarios y el 2,8% a las cooperativas. Como se ve, estos datos muestran que las tendencias reflejadas por las viviendas terminadas se consolidan para el futuro.

En definitiva, los principales clientes de las empresas constructoras son otras sociedades mercantiles, aunque no hay que despreciar el peso de las personas físicas, las comunidades de propietarios y las cooperativas.

³¹ Agile Construction Initiative, *Pilot Benchmarking Study*, Universidad de Bath, 1998.

Tabla 13 – Evolución del porcentaje de viviendas terminadas y del presupuesto de ejecución según clase de promotor. 1992-1998

	Total	Personas físicas y comunidades de propietarios	Sociedades mercantiles	Cooperativas	Otros promotores	Administraciones Públicas
Viviendas terminadas						
1992	100	28,3	67,0	2,1	1,1	1,4
1993	100	28,5	63,7	4,6	0,9	2,3
1994	100	26,8	63,2	6,9	1,5	1,5
1995	100	26,1	63,5	6,8	1,1	2,5
1996	100	23,6	66,8	6,1	1,1	2,4
1997	100	21,6	65,8	9,2	1,1	2,3
1998	100	24,2	67,2	5,9	1,4	1,4
Presupuesto de ejecución						
1992	100	32,0	53,9	5,2	3,3	5,5
1993	100	31,4	53,6	6,7	2,6	5,7
1994	100	29,4	57,7	5,2	2,1	5,6
1995	100	26,1	58,2	7,9	2,3	5,5
1996	100	26,6	62,1	5,1	2,4	3,7
1997	100	24,9	65,0	3,9	2,6	3,6
1998	100	23,0	67,8	2,8	2,8	3,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Fomento.

6.6 Mercados internacionales

La apertura comercial general, la liberalización de los mercados financieros y de capital y el desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones han abierto los mercados nacionales de la construcción a la competencia de empresas procedentes de otros países y han facilitado la expansión internacional de las grandes empresas constructoras.

Además, han aparecido nuevas áreas económicas con crecimientos importantes que necesitan grandes infraestructuras. Entre estas zonas se encuentra China, India, el sudeste asiático, Latinoamérica, los países centroeuropeos y Rusia. Según datos procedentes del Banco Mundial, serán necesarios más de 200.000 millones de dólares para cubrir las necesidades en infraestructuras de los países emergentes. Estos recursos se emplearán en la construcción de puertos, carreteras, infraestructuras de telecomunicaciones y energía y sistemas de abastecimiento y tratamiento de agua. El rápido crecimiento de las ciudades llevará consigo el uso de recursos crecientes para la construcción de nuevas viviendas. Las finanzas públicas no podrán realizar todo este gasto. Por ello, parece obligada la participación de la iniciativa privada en proyectos económicamente via-

bles. Este tipo de fórmulas es cada vez más utilizado en las zonas y países mencionados.

Los grandes grupos empresariales españoles están presentes con fuerza en el ámbito internacional. Según cifras proporcionadas por European International Contractors, en 1997 las empresas españolas contrataron en el exterior un total de 2.595 millones de dólares. Los países de la Unión Europea cuyas empresas consiguieron un mayor volumen de contratos fueron Francia y Alemania, con 14.340 y 13.411 millones de dólares, respectivamente.

En 1998, según datos de SEOPAN, las empresas españolas facturaron en el exterior 350.000 millones de pesetas. Esta producción se realizó principalmente en América Central y del Sur (54%) y Europa (26%). También están presentes, aunque en menor medida, en África, Oriente Medio, Norteamérica y Asia. Esta presencia parece estar bien consolidada, ya que durante ese mismo año se contrataron en el exterior 405.000 millones de pesetas.

En el campo de la participación privada en la financiación de infraestructuras, las empresas españolas ocupan un lugar muy destacado en materia de concesiones de infraestructuras de transporte, tanto en ofertas presentadas como en adjudicaciones obtenidas.