

# LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN EL SECTOR CONSTRUCCION (\*)

Juan Jesús GONZALEZ RODRIGUEZ  
Pilar RIVILLA

## I. EL SISTEMA ASOCIATIVO DEL SECTOR CONSTRUCTOR EN ESPAÑA

### 1. Evolución general y estructura del sistema asociativo

**C**ON la ley de 1.4.77 sobre libertad de asociación, desapareció la antigua Organización Sindical y se abrió un proceso de asociacionismo voluntario. Tras el Referéndum sobre la Reforma Política de 1976, venía produciéndose una discusión en el seno del Consejo Nacional de Empresarios, cúpula de la Organización Sindical, entre el mantenimiento de la unidad empresarial y la continuidad de sus estructuras orgánicas, tal como proponían sus máximos dirigentes, o su abandono. En esta tesitura, la mayoría de los grupos empresariales promovió diversas iniciativas que parecían configurar una evolución inicial desde una situación de monopolio de representación, tal como era ostentado por la Organización Sindical, hacia otra de pluralismo organizativo, más acorde, en principio, con las reglas de juego del nuevo sistema democrático.

Este primer impulso hacia la proliferación de siglas fue, sin embargo, rápidamente corregido por las élites mejor organizadas, que confluyeron en la constitución de la CEOE, coincidiendo con las pri-

meras elecciones legislativas de la transición.

La evolución asociativa del sector constructor fue, en este sentido, paralela. Creado, como los demás, en 1941, el Sindicato de la Construcción, el Vidrio y la Cerámica agrupaba conjuntamente a la industria de la construcción propiamente dicha y a la industria auxiliar. Desde finales de los años cincuenta, y ante la posibilidad legal de crear agrupaciones subsectoriales, el organigrama básico de su Sección Económica (agrupación de empresarios) se completó con la aparición de organizaciones de ámbito subsectorial y de interés más específico, que tuvieron un desarrollo desigual: el Subgrupo de Empresas de Obras Públicas de Ambito Nacional (SEOPAN), la Agrupación de Fabricantes de Cemento (OFI-CEMEN), la Asociación Nacional de Promotores y Constructores (ANPCE), todas ellas formalmente subordinadas a la Presidencia del Sindicato.

En cualquier caso, dicho organigrama estaba preferentemente orientado hacia la intermediación en las relaciones laborales. Puesto que el momento inicial de la transición se presentó como una coyuntura de extraordinaria presión salarial, las relaciones laborales siguieron siendo el elemento determinante de la configuración del nuevo sistema asociativo, que preservó líneas de continuidad sustantiva respecto al anterior en lo que se refiere a su esquema general.

Iniciadas las primeras gestiones a finales de 1976, en enero de 1977 se creó la comisión gestora de la Confederación Nacional de la Construcción y, poco más tarde, la junta provisional encargada de la elaboración de los estatutos, con presencia tanto de los dirigentes del anterior Sindicato de la Construcción como de las organizaciones subsectoriales que venían actuando con relativa autonomía de dicho Sindicato (SEOPAN y ANPCE).

Pese a las dificultades que más adelante comentaremos, se llegó entre las partes a una solución de compromiso para la constitución de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), en junio de 1977, coincidiendo con la confluencia de las diversas organizaciones empresariales existentes entonces en la promoción de CEOE. Atendiendo a su ámbito, CNC ha desarrollado un sistema asociativo que integra los subsectores de promoción, construcción e industria auxiliar, y que, bien a través de organizaciones provinciales directamente afiliadas, bien a través de organizaciones afiliadas a las cúpulas subsectoriales, tiene presencia en la casi totalidad de las provincias y, con ello, monopolio práctico de representación del sector a nivel nacional.

Sin embargo, el hecho ya aludido de que fuese la negociación colectiva el factor determinante de la actividad asociativa, en un primer momento, configuró y, en parte, mantuvo unas unidades territoriales que, con frecuencia, presentan relaciones de solapamiento entre las distintas unidades subsectoriales (promotores, contratistas, etc...), las cuales pueden estar integradas, indistintamente, en aquéllas.

A la vista, por otra parte, del peso extraordinariamente impor-

tante de la demanda pública en el mercado de la construcción, el desarrollo del Estado de las Autonomías y la consiguiente capacidad de licitación pública de las Comunidades Autónomas suponen una profunda redistribución del mercado y la consiguiente exigencia adaptativa de este sistema asociativo. Y así como la negociación colectiva concentró el interés de los empresarios en un primer momento de la transición y constituyó, por ende, su principal tarea asociativa, hasta la consecución de un nuevo marco de relaciones laborales de carácter más o menos estable — desde la firma del AMI, en 1979—, la transferencia de recursos a las Comunidades Autónomas está absorbiendo ahora buena parte de las energías organizativas del sector, en su afán por conseguir —en lo que afecta, en particular, al subsector de contratación— un nuevo diseño asociativo más descentralizado y especializado, corrigiendo los solapamientos a que antes hacíamos referencia.

## **2. El carácter bicéfalo del sistema asociativo**

Ahora bien, este sistema asociativo se caracteriza porque, más allá de la estructura formal que acabamos de esbozar, presenta la peculiaridad de que su verdadera cúpula no está localizada en lo alto de la estructura piramidal que todo sistema asociativo de este tipo tiende a desarrollar, sino que, en la práctica, la mayor concentración de recursos y de capacidad de coordinación imperativa se sitúa en otra parte, aparentemente subordinada, del sistema, lo que tiene que ver con las características específicas de la actividad económica en el sector.

Como consecuencia de las relaciones sistemáticas de subcontratación entre grandes y pequeñas empresas, se producen procesos de división interna del trabajo en el sector que implican relaciones de jerarquía perfectamente establecidas. En este sentido, las grandes empresas tienden a especializarse progresivamente en la redacción de grandes proyectos y en la contratación y dirección general de obras, aportando, sobre todo, planificación y tecnología, en tanto que las pequeñas —además de conservar el mercado de las pequeñas obras— tratan de especializarse en fases o facetas concretas de la producción, de forma que, mientras las grandes empresas tienden a asumir los costes financieros, las pequeñas tienden a asumir los costes laborales (1).

Esta interrelación contiene la típica ambigüedad de las relaciones de dependencia, con impulsos alternativos de rechazo y adhesión, por parte de las pequeñas empresa, por lo que la organización de las PYMES se convierte en un fenómeno oscilante entre la tentativa de promover su propio «sindicato» y la subordinación más o menos inequívoca.

Conviene, en este punto, hacer un poco de historia. Acogiéndose a la posibilidad legal de constituir agrupaciones subsectoriales en el seno de la Organización Sindical, el colectivo de las cincuenta mayores empresas nacionales se constituyó, en 1957, como Subgrupo de Empresas de Obras Públicas de Ambito Nacional (SEOPAN). Aunque la motivación inmediata fuese la relación de subcontratación que algunas de ellas tenía entonces con el consorcio norteamericano encargado de la construcción de las bases militares en España, la razón inmediata era

su dedicación preferente a la gran obra pública. Desde un principio, conseguir una aceptable legislación y reglamentación de la contratación pública sería una tarea prioritaria de SEOPAN.

Mediados los años sesenta, SEOPAN, como agrupación sindical que, por un lado, debía atenerse a la tutela de la Presidencia del Sindicato de la Construcción (muy tolerante siempre, a juicio de los dirigentes del propio SEOPAN, con las iniciativas de éste), y que, por otro, dispuso, desde un principio, de financiación propia, emprendió la formación de un equipo técnico que, con el tiempo, se convertiría en la principal fuente de datos estadísticos de todo tipo sobre el sector.

En 1977, esta organización se adaptó al nuevo marco legal consolidando su carácter de «club de élite», que no sólo exige de sus asociados una determinada dimensión económica —que permita, cuando menos, cuatro centros de trabajo fijos—, sino también ciertas condiciones de reputación y de imagen, tal como establecen sus estatutos.

Hacia esa fecha también, SEOPAN reforzó su esquema organizativo con la creación de los departamentos de Relaciones Laborales y de Asociacionismo, alcanzando una plantilla superior, en términos cuantitativos y cualitativos, a la de todas las organizaciones cúpulas sectoriales y subsectoriales (CNC, APCE y AN-COP). Dotado de este capital humano y técnico (que más adelante se cuantifica), SEOPAN ha podido combinar su propia consolidación con la promoción de un sistema asociativo sectorial compatible con sus intereses.

Esta doble iniciativa venía a ser la respuesta a las expectativas de 1976. Según el propio SEOPAN, el escenario inicial de la transición se caracterizaba por «un gran vacío legal, una fuerte crisis de autoridad, un gran deterioro de la economía, una enorme confusión política y la pervivencia de los restos de un sindicalismo obligatorio frente al impulso creciente y agresivo del denominado sindicalismo democrático» (2).

Ante la incertidumbre que entrañaban las relaciones laborales de entonces, SEOPAN, que no había participado directamente en las tareas de negociación colectiva en el seno del antiguo Sindicato de la Construcción, crea el Departamento de Relaciones Laborales, que ha jugado un papel clave en la elaboración de las estrategias negociadoras de convenios.

Al mismo tiempo, y ante el riesgo de que la dispersión del sector, como consecuencia, por un lado, de los escasos hábitos asociativos heredados y, por otro, del impacto de la crisis económica, pudiese disgregar el sistema asociativo, SEOPAN promovió una intensa actividad de articulación de intereses a nivel del sector, a partir de su propio Departamento de Asociacionismo.

Desde la constitución de la junta provisional encargada de redactar los estatutos de CNC, habían aparecido tensiones relativas a la posición de las PYMES en la nueva organización. Si bien esta discusión fue común a toda la industria, tiene, por las razones que dijimos, una particular significación en este caso. Al mismo tiempo, las diferencias entre portavoces de PYMES y de grandes empresas se solapaban con las existentes entre dirigentes del antiguo

sindicato vertical y dirigentes de las organizaciones que progresivamente se habían independizado de él (en especial, APCE y SEOPAN). Pese a haberse llegado a una solución de compromiso para la constitución de CNC, poco más tarde estas tensiones abocaron a la escisión de un grupo de promotores que constituyó la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa de la Construcción (CEPYMEC). Esta experiencia organizativa sería breve, sin embargo, perdiendo efectividad con la integración de CEPYME en la CEOE, en 1980.

Cabía deducir, en cualquier caso, la conveniencia de prestar atención en lo sucesivo a la situación específica de las PYMES. Por esta razón, se constituyó, en 1979, en el seno de la CNC, el Comité de la Pequeña y Mediana Empresa, lo que ha venido a aliviar las tensiones iniciales respecto al tratamiento de este problema.

SEOPAN ha tratado de contrapesar su carácter «selectivo» proporcionando recursos al desarrollo del sistema asociativo en su conjunto, al tiempo que atiende de cerca las repercusiones que la descentralización de la demanda de obra pública, como consecuencia de los procesos autonómicos, está teniendo sobre los intereses inmediatos de sus empresas asociadas. Su estructura centralizada resulta escasamente útil ante la segmentación del mercado por Comunidades Autónomas (que en 1984 absorbieron ya el 21 % de la inversión pública nacional, a un ritmo intensamente creciente), por lo que exigía un rediseño organizativo del subsector de contratación bajo criterios de descentralización y especialización, eliminando los solapamientos existentes en las organizacio-

nes territoriales con otros subsectores. Con este fin, SEOPAN relanzó la Asociación Nacional de Contratistas de Obras Públicas (ANCOP), que había tenido en el seno de la Organización Sindical una actividad escasa, como organización cúpula de las nuevas Cámaras de Contratación de ámbito autonómico, coordinando así la presencia de las grandes empresas contratistas a este nivel, pero sin que hasta la fecha el grado de integración de los pequeños contratistas sea ostensible (3).

Este caso ilustra, de forma privilegiada, la inversión de recursos que SEOPAN realiza, de forma selectiva, sobre este sistema asociativo, prestando medios técnicos e incluso dirigentes a algunas asociaciones de ámbito más general, al tiempo que sus empresas soportan, en ocasiones, costes adicionales por duplicidad de los niveles de representación. Esto hace que los fenómenos de prestación o de compartimiento de recursos y de líderes, con las relaciones de dependencia consiguientes, sean intensos en el sector. De hecho, tanto el secretario general de ANCOP como el de la propia CNC proceden de SEOPAN.

Los dirigentes de SEOPAN tienden, por ello, a subrayar la característica de esta organización de ser, al mismo tiempo, «cerebro» y «motor» del sistema asociativo, en referencia, respectivamente, a su capacidad técnica y al volumen de recursos que pone a disposición de otros elementos del sistema.

Además del capital humano y técnico, al que nos referimos más adelante, la extraordinaria importancia de la información producida por SEOPAN, su capacidad de

influencia en las estrategias de negociación colectiva del sector, sus posibilidades de acceso a los órganos de gobierno de CEOE (sus dos máximos dirigentes pertenecen a la Junta Directiva de la Confederación cúpula empresarial) y la larga experiencia de actividad en los principales órganos de representación del sector, son algunos de los argumentos que avalan esta apreciación.

Desde el punto de vista de las tareas básicas de estas organizaciones, la relación de carácter contractual entre el sector y la Administración, particularmente intensa en el ámbito de las grandes empresas contratistas, se convierte así en el factor crucial del desarrollo organizativo del sector (particularmente visible en SEOPAN y ANCOP), que contrasta con la relativa dispersión del subsector de promoción, donde, por un lado, la relación con la Administración es más débil y, por otro, la contracción de la actividad a consecuencia del impacto de la crisis es más evidente, por no referirnos a la industria auxiliar, que, con excepción de los grandes fabricantes de cemento (integrados en OFICEMEN), atraviesa, además, por una grave crisis de sus estructuras productivas. Toda vez que, por otro lado, esta interacción de actividad económica y de sector público está considerada como estratégica desde la perspectiva teórica que adopta este artículo, el subsector de contratación será objeto de nuestra atención preferente. Describiremos ahora, a grandes rasgos, las piezas básicas de este sistema asociativo para, a continuación, referirnos a la naturaleza y características de las relaciones entre organizaciones y Administración.

## **II. LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES DEL SISTEMA**

### **1. Confederación Nacional de la Construcción (CNC)**

CNC es la cúpula sectorial que integra a la construcción y a la industria auxiliar. Sus funciones fundamentales son las de coordinación de las asociaciones territoriales y de foro de representación de los intereses subsectoriales, así como la representación del sector ante la administración.

En la actualidad, CNC es la segunda sectorial de CEOE en importancia, ocupando el 6,5 % de los puestos en la Asamblea de esta organización (4), importancia que aumenta si tenemos en cuenta su influencia a través de la CEPYME, actualmente presidida por un empresario constructor.

En 1984, afiliaba 40 organizaciones de ámbito provincial y 14 de carácter sectorial, más algunas asociaciones adheridas, como es el caso de OFICEMEN (directamente afiliada a CEOE).

Los puestos de representación en la Asamblea se reparten en función de la aportación presupuestaria (58 % las organizaciones sectoriales y 42 % las territoriales), en tanto que los del Consejo Rector se reparten en proporción justamente inversa, perteneciendo, en un 58 %, a las organizaciones territoriales y, en un 42 %, a las de carácter sectorial. El órgano realmente decisorio es el Comité Ejecutivo, presidido, desde la constitución de CNC, en junio de 1977, por Ignacio Briones, ejecutivo de una de las empresas integradas en SEOPAN.

Desde 1977, Ignacio Briones ha sido también vicepresidente de CEOE.

La estructura organizativa de CNC es débil, con escaso personal técnico. Además de su Secretario General, la organización sólo cuenta con tres técnicos jefes de asesoría, con dedicación a tiempo parcial. Funcionan en su seno ocho comités, cuatro de interés general y cuatro sectorial, apoyados frecuentemente desde las asociaciones miembro, cuya colaboración técnica es decisiva. En algún caso, CNC delega en éstas —especialmente en SEOPAN—, su representación ante determinadas instancias de la Administración.

### **2. Subgrupo de Empresas de Obras Públicas de Ambito Nacional (SEOPAN)**

SEOPAN se creó en 1957 como agrupación de grandes empresas contratistas sujeta a la disciplina de la Organización Sindical, pero con facultad de disponer de «fondos propios». En el seno del antiguo Sindicato de la Construcción, llegó a obtener, por delegación de su Presidente, la representación en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, máximo órgano de mediación entre el sector y la Administración.

Puesto en marcha, inicialmente, por personal de alguna de las grandes empresas del sector, desde su «independización» de la Organización Sindical, en 1966 — fecha en que se dota de local y plantilla propios—, han estado al frente del SEOPAN directivos procedentes de la alta burocracia del Ministerio de Obras Públicas,

al que regresaban posteriormente para ocupar cargos políticos de máxima responsabilidad. El actual Vicepresidente Ejecutivo, Enrique de Aldama, retornó a SEOPAN en 1983, tras una larga trayectoria de este tipo. La presidencia del SEOPAN está ocupada por José María López de Letona, perteneciente al Círculo de Empresarios.

La afiliación es selectiva, aceptando sólo empresas con cuatro centros de trabajo fijos en el ámbito nacional y cuatrocientos empleados, y habiendo obtenido una alta capacidad de integración entre este colectivo (5). Por razón de la mortalidad empresarial derivada de la crisis, SEOPAN ha pasado, sin embargo, de afiliar 88 empresas, en 1977, a 59, en 1982. Su financiación procede de las cuotas de estas empresas, que se fijan según la producción de cada una de ellas y según una escala de cotización de libre asignación (dentro de la cual las «siete grandes» aportan la cuota máxima).

Formalmente, su posición en el sistema asociativo viene dada por su afiliación directa a CNC, pero, en realidad, ha actuado desde 1977 como la asociación líder del sector, y como tal está reconocida por los sindicatos y la administración. A través de sus empresas, múltiplemente afiliadas a los distintos niveles organizativos, controla la mayor parte de la trama asociativa sectorial, si bien es cierto que pone un considerable volumen de recursos a disposición de otras asociaciones.

Un ejemplo del reconocimiento de SEOPAN como asociación clave es la representación que ostenta de España en la Federación Internacional de Empresas de la Construcción (FIEC), así como la representación del sector en la

Junta Superior de Precios. Desde el punto de vista de su estructura interna, SEOPAN combina el grado más alto de coordinación imperativa de todas estas asociaciones, en torno a la figura de su vicepresidencia ejecutiva, y el mayor desarrollo organizativo, con cinco departamentos técnicos especializados y siete comités de trabajo para el tratamiento de temas de interés general. Su plantilla y su presupuesto son equivalentes al de las cúpulas subsectoriales APCE y ANCOP más CNC, si bien se trata de un *staff* con mayor nivel de cualificación, que absorbe una mayor proporción del presupuesto: dos terceras partes de los 135 millones de presupuesto de 1982, con una plantilla de 24 empleados a tiempo completo y 6 a tiempo parcial (9 de esos 30 empleados tienen titulación universitaria).

Además de los citados departamentos de Relaciones Laborales y de Asociacionismo, el Departamento de Estudios Económicos se ha convertido en la principal fuente de datos estadísticos sobre la actividad del sector a nivel nacional.

### **3. Asociación Española de Empresas Constructoras de Actividad Internacional (AECI)**

Planteada inicialmente como una válvula de escape a la contracción del mercado nacional tras la crisis, la búsqueda de mercados exteriores ha llegado a ser una actividad regular para las empresas mejor dotadas financiera y técnicamente. Y lo que a principios de los años setenta era un departamento del SEOPAN, se convirtió, en 1977, en AECI, con

el fin de atender los problemas que se plantean a las empresas de SEOPAN en los mercados internacionales.

Según sus propias estimaciones, AECI asocia a la mayoría de las empresas exportadoras (17, en 1984), que representan en torno al ochenta por ciento de la facturación exterior. Sus tareas conciernen fundamentalmente a la Administración Central y, en ocasiones, al propio Gobierno, como en el caso de la deuda exterior de otros países con España. En estos casos, la relación con el Gobierno se lleva desde la propia CEOE. Por otro lado, AECI se ocupa de los temas de interés general y está reconocida por la Administración en un comité *ad hoc* creado para el seguimiento de esta actividad exportadora. Su presidencia la ostenta el vicepresidente ejecutivo del SEOPAN y comparte con éste sede y *staff*.

El acceso a la asociación es, como en SEOPAN, selectivo, y bajo criterios de reconocido prestigio y capacidad para desenvolverse en la actividad, pero AECI no está orientada, sin embargo, a la consecución de beneficios exclusivos para sus miembros, sino de interés general.

### **4. Asociación Nacional de Contratistas de Obras Públicas (ANCOP)**

ANCOP es una asociación que data de la II República. Se crea en 1931; posteriormente queda absorbida dentro del sindicato vertical, en cuya organización forma una agrupación subsectorial. Durante la época de la Organización Sindical no tuvo una vida muy activa. En 1977 se legaliza

como asociación independiente. El único nexo que une toda su historia es la publicación de *El Monitor*, revista que recoge toda la información sobre licitación oficial, lo cual le permite al empresario disponer de toda la información nacional.

Actualmente su ámbito es nacional, y su afiliación mixta. En 1977 nace como asociación para afiliarse directamente a las empresas, pero posteriormente ha comenzado a crear una estructura descentralizada y a admitir grupos de empresas. Es previsible que, conforme las posibilidades lo permitan, se convierta en una *cúpula subsectorial* que afilie sólo asociaciones territoriales de carácter regional.

Su ámbito de actuación sectorial es la contratación de obra pública, y el énfasis de su actuación está en dar ciertos servicios a las empresas y en relacionarse con la Administración, a cualquier nivel, pero sobre todo a *nivel autonómico* a través de las Cámaras de Contratistas.

Según la asociación, en estos momentos hay unas 6.000 empresas contratistas en todo el país, con un empleo total de 450.000 trabajadores. La asociación afilia a 500 empresas, que emplean a unas 110.000 personas. Recoge, pues, el 8,3 % de las empresas y c. 25 % del empleo del subsector, lo que indica que el contratista pequeño sigue sin asociarse.

ANCOP está afiliada directamente a CNC. Algunas de las Cámaras están afiliadas a las asociaciones provinciales o regionales correspondientes, lo cual, de una manera indirecta, también las vincula a CNC. Las grandes empresas están también en SEOPAN.

No existe una relación formal entre ANCOP y SEOPAN, pero los vínculos son muy estrechos y fuentes de la asociación reconocen la *paternidad de SEOPAN* a la hora de potenciar ANCOP como asociación independiente. Ambas asocian empresas contratistas. SEOPAN asocia exclusiva y selectivamente a las grandes empresas de ámbito nacional, ANCOP asocia de manera generalizada y no selectiva a empresas contratistas, independientemente de su tamaño y territorio de actuación. Los dos secretarios generales que ha tenido ANCOP hasta la fecha procedían de SEOPAN.

La estructura jerárquica gira en torno a dos órganos, el Consejo Directivo y la Asamblea. Cuenta también con un Presidente y la Secretaría General. El Consejo Directivo lo componen 28 miembros en representación de los socios, cada uno con 1 voto. El reparto de puestos es el siguiente: 7 por las grandes empresas, 7 por las empresas medianas, 7 por las empresas pequeñas y 7 por los grupos territoriales. Al Consejo asisten también el Presidente, con voto de calidad, y el Secretario General, que lo es de la Asociación y de la Asamblea. En la Asamblea están presentes todos los miembros, que cuentan con al menos un voto, pero el número de votos efectivos de cada socio es el resultado de aplicar un coeficiente en función de la cuota que pague.

La sede de la asociación está en Madrid y en ella trabajan 13 personas, 5 de las cuales tienen titulación universitaria. El Secretario General se ocupa de la coordinación, administración y personal. No hay comités de socios. El trabajo de la asociación se organiza en función de los servicios

que presta y que son relativamente autónomos en su funcionamiento. Aparte de las tareas de administración y contabilidad, las tareas de la asociación son: *El Monitor*, la Oficina Auxiliar del Contratista (para solucionarle al contratista cuestiones que le eviten desplazamientos a Madrid), una sociedad de garantías recíprocas (BRANZA), en la que también están presentes otras asociaciones como SEOPAN y CNC. *El Monitor*, que se recibe por suscripción, tiene el mismo precio para todos, independientemente de que sean o no socios. La Oficina Auxiliar y BRANZA priman a los socios cobrando una cuota menor por servicio.

## **5. Asociación de Promotores Constructores de España (APCE)**

APCE procede, como otras asociaciones, de una antigua agrupación de la Organización Sindical, creada en 1965 y cuyo ámbito sectorial representa desde 1977.

Es una asociación de ámbito nacional, que agrupa a 35 asociaciones provinciales. Es difícil calibrar su representatividad porque no existe un registro de promotores. La asociación se ocupa de todos los temas relacionados con la promoción y la construcción, y entre ellos destaca la vivienda. Las empresas que se afilian a las asociaciones provinciales pueden ser promotoras puras o promotoras constructoras, por esta razón son en su mayoría empresas pequeñas en cuanto a número de empleados, que mueven una enorme cantidad de recursos por empleo directo, con una estructura muy variable, que recurren a

menudo a la contratación de terceros para la ejecución de las obras, asistencia técnica, etc. En el caso de las grandes promotoras, es muy común la vinculación a capital bancario o una estrecha relación con grandes empresas constructoras.

APCE está directamente afiliada a la CNC y, a través de esta, a CEOE. Sus asociaciones provinciales están en ocasiones afiliadas a las provinciales de CNC, de tal forma que se produce un doble mecanismo de acceso a la sectorial.

Los órganos de gobierno de la asociación son: Asamblea, Junta Rectora, Comité Ejecutivo. La asociación cuenta también con un Presidente. El funcionamiento diario está en manos de un Gerente.

La asociación se financia con las cuotas de los socios, que se fijan aplicando un sistema bastante complicado que tiene en cuenta no sólo el número de afiliados de cada asociación provincial sino también su potencial económico y condiciones objetivas sobre el desarrollo provincial.

En la asamblea están presentes todos los socios, su número de votos depende de las cuotas, pero nadie puede detentar más del 12 % de los votos. Pueden asistir todas las empresas asociadas (una reminiscencia de cuando la asociación afiliaba directamente a las empresas, estructura que posteriormente se modificó para adecuarse a la organización provincial). En la Junta Rectora están presentes todas las asociaciones miembros, pudiendo tener entre uno y cuatro miembros según la representación de que gocen en la asamblea. El Presidente de la asociación tiene un voto de calidad; se reúne trimestralmente. El Comité Ejecutivo lo

componen siete vocales, de entre los representantes de la Junta, y es en realidad el órgano gestor.

La estructura técnica de la asociación es reducida. No ofrece servicios directos y se dedica básicamente a elaborar informes, documentos, etc. Para los trabajos y estudios muy especializados recurren a especialistas. Trabajan en estrecha colaboración con la asociación provincial de Madrid. Asimismo, las empresas les apoyan con sus técnicos. Existen 11 comités que se corresponden con 11 áreas de interés para el sector, al frente de los cuales están miembros de la asociación, y en los que colaboran los socios si lo desean. Se trata pues de un funcionamiento flexible y poco jerarquizado.

Las tareas de la asociación nacional, aparte de potenciar y fomentar la asociación en todo el territorio nacional, son las relaciones con la Administración Central, con la que tienen frecuentes contactos. Con el paso de los años, la Administración le reconoce como interlocutor del sector, solicita su información y opinión, si bien hasta ahora todos los contactos han surgido a iniciativa de la propia asociación. Las instituciones con las que más relación tiene son el Ministerio de Obras Públicas (MOPU) y especialmente el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV). (Esta asociación queda fuera del ámbito de referencia del apartado III).

### **III. TAREAS PREFERENTES Y MARCO INSTITUCIONAL**

Frente a la consecución de objetivos de interés general, hay

unanimidad por parte de los dirigentes de estas organizaciones en declarar que su tarea prioritaria, el resultado que justifica en mayor medida su actividad ante los asociados, es la reclamación de la deuda contraída por la Administración como consecuencia de retrasos en los pagos de las obras públicas (6). En el caso de AN-COP, las actividades preferentes de su *staff* están directamente orientadas a incentivar la afiliación en base a proporcionar a sus asociados ventajas de beneficio exclusivo. Esto no impide, sin embargo, que los equipos técnicos de SEOPAN se dediquen a objetivos de interés general: informaciones estadísticas, estudios económicos, jurídicos y técnicos, etc., ni que CNC trabaje por la clarificación y transparencia del mercado.

Atendiendo a la pauta predominante en la relación entre organizaciones y Administración, el sector cuenta con un escenario donde las relaciones son intensas, pero están poco institucionalizadas. Los órganos de mediación formalmente constituidos son escasos, y frecuentes, en cambio, los mecanismos de relación informal con las numerosas agencias de la administración que son clientes del sector (y, en particular, los departamentos del Ministerio de Obras Públicas).

CNC tiene presencia institucionalizada y reconocimiento exclusivo, sin embargo, en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, y encargada de regular la contratación y los precios, donde el secretario general de CNC y la dirección técnica de SEOPAN representan al sector privado, frente a ocho representantes del sector público.

Por lo que se refiere a la relación con las comisiones parlamentarias en lo que afecta al sector, los contactos son débiles y esporádicos.

En 1980, coincidiendo con un punto de inflexión en la política económica aplicada al sector y un despliegue de medios económicos y legislativos, se constituyó una Comisión Interministerial que tenía por objetivo la coordinación administrativa y la fluidez de las relaciones con el sector, pero esta experiencia no sobrevivió a aquella legislatura.

Los dirigentes del sector tienden, en estas condiciones, a enfatizar la importancia de los contactos informales y, por ende, el talante distante o dialogante de los responsables de la Administración.

En lo que concierne al sector, esta pauta está en relación con la dificultad de imponer criterios de orden y colaboración en un sector donde la relación más habitual entre las empresas, como efecto combinado del mecanismo de subasta para acceso al mercado y del impacto de la crisis, es la competencia sin restricciones y la acción individual. SEOPAN ha conseguido, sin embargo, que se dé una cierta prioridad a la acción organizada, pero sin que ésta llegue a sustituir a aquella. De hecho, las grandes empresas siguen preservando su posibilidad de acceso directo a la Administración, acaso también como consecuencia de hábitos clientelistas por ambas partes.

Ante este escenario, los mecanismos de coordinación imperativa de las organizaciones sobre sus miembros individuales o colectivos tienden a relativizarse, con la consiguiente restricción del

campo de acción de las organizaciones, que prescinden incluso de la capacidad de arbitraje entre sus miembros o que no han llegado a instrumentar mecanismos autorreguladores del control de calidad por parte de sus empresas asociadas.

Por otro lado, y aunque las iniciativas de contacto suelen correr a cargo de las organizaciones, los dirigentes del sector no expresan particular empeño por formalizar en mayor medida estas relaciones ni por obtener derechos de consulta a la hora de la toma de decisiones administrativas, rompiendo incluso con algunos hábitos de este tipo heredados de la antigua Organización Sindical (7).

No obstante, esta aparente falta de entusiasmo hacia la colaboración y el compromiso con la Administración está precedida de interrelaciones por un procedimiento privilegiado: el intercambio de élites entre las organizaciones empresariales y los órganos decisorios de la Administración, actualmente reducido por la presencia del PSOE en el Gobierno, pero muy significativo con anterioridad, como vimos en el caso de SEOPAN.

Más allá de la tarea inmediata de reclamación de la deuda, estas organizaciones tratan, por un lado, de corregir favorablemente la actual normativa contractual entre sector y Administración y, por otro, de mantener la inversión pública a niveles que permitan mínimos aceptables de actividad en un sector con graves problemas de infrautilización productiva y desempleo.

En el primer aspecto, los esfuerzos por reorientar dicha normativa en el sentido de una mayor paridad y reciprocidad, corri-

giendo las condiciones «leoninas» en que, a juicio del sector, ha de enfrentarse a la Administración, han resultado escasamente fructíferas hasta la fecha, y el endurecimiento de la competencia como respuesta a la crisis (manifestada en el recurso, cada vez más frecuente, a las bajas «temerarias» (8)) no ha hecho sino reforzarlas.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, conviene hacer algunas consideraciones, sobre el supuesto de que el sector ha soportado uno de los efectos más contundentes de la crisis económica, al superponerse ésta a la contracción del mercado de vivienda, provocada por la reducción de los procesos migratorios que caracterizaron la década de los sesenta.

En primer lugar, el mercado de trabajo ha estado sujeto al efecto combinado de niveles de paro situados por encima de un tercio del empleo, en 1984, y de la parcial sumersión del trabajo asalariado bajo la forma — aparente — de trabajo autónomo, como mecanismo espontáneo de flexibilización de plantillas (que afectaría a en torno a un 20 % del empleo) (9).

En segundo lugar, la contracción imparable del mercado de la vivienda estuvo acompañada, en un primer momento de la transición, del abandono de las medidas de coeficiente obligatorio que habían sido instrumentadas hasta entonces como mecanismo de financiación pública del mercado, sin que la exigencia de nuevos mecanismos adaptados a la naturaleza específica de este mercado haya sido adecuadamente satisfecha, a juicio del sector.

Como relativa compensación a esta caída drástica de la actividad

—estimada en torno a un tercio a lo largo de la década 1970-80— la inversión pública ha crecido hasta representar el 21 % de la producción sectorial en 1983 (1980: 13 %) (10), con el consiguiente respiro para el subsector de contratación.

Dentro de esta tendencia general, el papel que las sucesivas políticas económicas han atribuido al sector ha sido, sin embargo, ambivalente, y su evolución ha estado bajo la influencia de una política de *stop and go*, con los efectos típicos y alternativos de relanzamiento en coyunturas expansivas y de contracción en fases de contención del gasto público (1981/82 *versus* 1983/84, por citar una secuencia reciente de este tipo) (11).

Ante las negativas repercusiones sobre la actividad, el sector ha insistido en la necesidad de una política integrada respecto al sector y a su desarrollo estable y sostenido.

Por lo que se refiere al mercado de trabajo, las peculiares condiciones de flexibilidad que exige la construcción plantean una primera dificultad al control de los sindicatos sobre él, a la que se añade una segunda, relativa al efecto combinado de paro y sumersión que comentábamos. Dentro de estas limitaciones, la negociación colectiva ha estado sujeta, por lo general, a los criterios establecidos por las organizaciones cúpulas (CEOE, UGT y CC.OO.) en los acuerdos de ámbito general. Desde la perspectiva del sistema asociativo, ocurre, sin embargo, que la concreción de estos acuerdos es la tarea básica de las organizaciones territoriales, lo que supone la formalización de cincuenta convenios colectivos, que suelen tomar al

convenio de Madrid como referencia. Esta manera de proceder ha sido corregida en 1984, cuando, ante el bloqueo generalizado de las negociaciones provinciales, la organización cúpula CNC entró en contacto con UGT para establecer criterios orientativos que supusieron el desbloqueo en la mayoría de las provincias. De confirmarse esta pauta de acuerdo sobre una norma homogénea de negociación (inicialmente prevista para 1984/85) al nivel de las cúpulas, las organizaciones de ámbito provincial perderían influencia en el conjunto del sistema asociativo (12).

Al mismo tiempo, la propuesta de SEOPAN de llegar a una solución de compromiso, según la cual las empresas con afiliación simultánea a distintos niveles de representación puedan distribuir las cargas de cotización, no hace sino desplazar el centro de gravedad hacia el nivel intermedio de las Comunidades Autónomas, en beneficio de las Cámaras de Contratistas.

En efecto, la preocupación más reciente de los empresarios se refiere no sólo a la falta de rodaje de las nuevas administraciones regionales en el desarrollo de la contratación pública (de la que llegarán a absorber en torno a la mitad en los próximos dos años), sino también a la posible ausencia de criterios de homogeneidad que regulen sus actuaciones, así como a una eventual proliferación de estrategias clientelísticas en los respectivos ámbitos a la hora de la concesión de contratos (13).

## NOTAS

(\*) Este trabajo es un resumen del informe de una investigación patrocinada por la Fundación FIES, de la CECA, bajo la dirección de Víctor PÉREZ DÍAZ, Director de su Departamento de Investigaciones Sociales, y forma parte de la aportación del equipo español en el proyecto internacional de investigación sobre «The Organization of Business Interests», diseñado por W. STREECK y P. C. SHMITTER.

(1) ABELLAN, Teresa, «¿Hacia donde va el sector? Los cambios estructurales previsibles», *El Monitor*, n.º 1.334, 1983.

(2) «SEOPAN, 25 años», Madrid (sin fecha), pág. 24.

(3) Como lo indica que la aportación presupuestaria de las cuatro mayores empresas represente el 30 % en SEOPAN y el 22 % en ANCOP.

(4) Véase, en este mismo número, el artículo de Harry RILJEN sobre «La CEOE como organización».

(5) En 1982, SEOPAN integraba 33 de las 50 mayores empresas del sector (según el *ranking de Fomento de la Producción*, 1983).

(6) 120.000 millones de pesetas, en 1984, con un coste financiero de 25.000 millones/año, según el Informe del Presidente a la Asamblea General Ordinaria de 11 de julio de 1984.

(7) Resumibles en aquella fórmula inicial que rezaba: «Oída la Organización Sindical...», tal como fue reivindicada, con posterioridad, en alguna ocasión.

(8) Se llama así a las ofertas de las empresas en una subasta pública cuando descienden ostensiblemente (más del 10 %) de la media de las ofertas presentadas.

(9) Según un informe del INEM sobre «La economía oculta», de 1984.

(10) CARRERAS, José Luis, «El ajuste del sector construcción en los años ochenta», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21, 1984.

(11) *Ibidem*.

(12) Recordemos el diferente peso de las organizaciones territoriales y sectoriales en el seno de la CNC, en términos de participación representativa y de aportación presupuestaria.

(13) «Reflexiones de un empresario ante el hecho autonómico», comunicación presentada a las IV Jornadas Nacionales de la Construcción, dedicadas al tema «Autonomías y Construcción», Sevilla, 8 y 9 de noviembre de 1984.