

JUECES *para la* DEMOCRACIA

PONENCIA

XXII CONGRESO DE JPD

Las incidencias de los planes de urbanismo en el derecho del trabajo y la Seguridad Social.

LUIS ESCUDERO ALONSO. Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

I.INTRODUCCIÓN. Algunos conceptos sobre urbanismo.

Aunque se trata de una ponencia sobre la incidencia del urbanismo en el derecho del trabajo y de la Seguridad Social no realizada por un urbanista, resulta conveniente un acercamiento inicial a las cuestiones que se consideran más importantes en esta materia.

A.-Concepto de Urbanismo.

Por su denominación histórica, el urbanismo es el arte de crear ciudades, siendo una definición clásica del mismo el conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana, lo que genera una serie de relaciones complejas que deben ser reguladas por normas jurídicas, que constituyen el derecho urbanístico.

Según la importante sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, seguida por la 164/01, de 11 de julio, que delimitaron las competencias entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas sobre esta materia, el urbanismo es la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", es decir, en concretas potestades (en cuanto a atribuciones controladas por Entes Públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo

servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas, a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. El urbanismo actúa a diversas escalas, desde el diseño urbano, encargado de planear el espacio público que lo configura (desde la escenografía de los edificios incluyendo el mobiliario urbano), hasta la Planificación urbana, que define el modelo de desarrollo de la ciudad, pasando por la Gestión urbana, que es cómo se ejecuta lo planificado, siendo su dimensión jurídica más importante la referida a la planificación urbana, ya que su ámbito de actuación incluye objetos con diferente *status* jurídico, como bienes comunales, propiedades públicas y privadas. De esta forma, los planes urbanísticos quedan normalmente supeditados a un marco legislativo específico sobre la propiedad del suelo y los derechos de uso asociados a los distintos regímenes de propiedad. En cualquier caso, el plan urbanístico siempre tiene un contenido que va más allá de lo jurídico, pues incorpora los elementos políticos, económicos, sociales y ambientales que definen un proyecto de ciudad.

Muy recientemente, la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo (BOE del 29), que entrará en vigor el próximo 1 de julio de 2007, establece que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio del **desarrollo sostenible**, en cuya virtud deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el **empleo**, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación.

B.-Importancia del urbanismo en la sociedad.

Se ha de partir de la idea de que el urbanismo en sus diferentes vertientes de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, ordenación, ejecución y control, está relacionado directa o indirectamente con todos los aspectos de la actividad del ciudadano, en cuestiones tan concretas como infraestructuras viarias, equipamientos sociales, mercado de la vivienda, movilidad dentro de las ciudades, etc., sin perjuicio de que todas ellas tengan a su vez una regulación mediante normas jurídicas sectoriales en casi todas las ramas del ordenamiento jurídico.

Los sectores más importantes ligados con el urbanismo son los siguientes:

-El relativo a la ordenación del territorio y a un medio ambiente que se desea sostenible, con posibles medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y la protección del patrimonio cultural y del

paisaje, todo ello como núcleo propio del urbanismo.

-Lo relativo a política económica, fiscal y financiera, influyendo su mayor o menor actividad también en la política social, dando lugar por el lado positivo al desarrollo económico y a la mejora del empleo, pero por otra parte a la especulación del suelo, subida de precio de las viviendas, aparición de dinero negro, etc. Al objeto de que el conjunto de la sociedad resulte beneficiado por las políticas urbanísticas y por sus consecuencias, la reciente Ley del Suelo establece, como ya lo efectuaban las leyes anteriores, que la legislación territorial y urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos, eso sí, en los términos que establezca la legislación que resulte aplicable.

-la política de vivienda, ya sea por medio de inversiones directas de las Administraciones Públicas construyendo viviendas, o por medio de ayudas al sector privado para su edificación y a los ciudadanos facilitando su compra, por ejemplo, fijando precios máximos por metro cuadrado construido o mediante desgravaciones fiscales, teniendo en cuenta la existencia, a veces contraproducente, de una alta fiscalidad, ya que en la adquisición de vivienda confluyen diversos impuestos, como la plusvalía a efectos de IRPF, la plusvalía por el incremento del valor del suelo, o el Impuesto Municipal de Bienes Inmuebles.

-La política de arrendamientos urbanos, que ha de ser puesta en consonancia con las anteriores para darle efectividad, ya que la liberalización de los alquileres y la pérdida de la prórroga forzosa ha dado lugar a un inusitado encarecimiento de los precios del alquiler difícilmente asumible por los ciudadanos, en especial, jóvenes, inmigrantes, mayores, etc.

C.-El Urbanismo y los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución.

Ante todo, ha de manifestarse que los resultados del urbanismo sostenible y de la política de vivienda están conectados con el derecho fundamental a la dignidad humana proclamado en el artículo 10.1 de la Constitución.

Pasando a derechos concretos, están los artículos 45 y 47 de la Constitución, incluidos dentro de los principios rectores de la política social y económica, que según su artículo 53.3 han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, aun cuando su incumplimiento no puede tutelarse mediante el recurso de amparo ante los tribunales de justicia.

Estos derechos constitucionales son los siguientes:

-El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

-La utilización racional de todos los recursos naturales que ha de ser garantizado por los poderes públicos con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

-La previsión de que se establezcan sanciones penales o, en su caso, administrativas, en los supuestos de incumplimiento por los obligados, con la obligación de reparar el daño causado. Ha de tenerse en cuenta que en esta materia la Constitución reconoce expresamente la posibilidad de la existencia de sanciones administrativas impuestas por la Administración aplicando el derecho administrativo, lo que unido a la idea de intervención mínima del derecho penal, realza la importancia de la actividad administrativa en este campo.

-El derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, con la obligación de los poderes públicos consistente en promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

-La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes Públicos.

Estos derechos han de coexistir con el respeto de la propiedad privada, la igualdad de los ciudadanos en los beneficios y cargas sociales que produce el urbanismo, la actuación de acuerdo con el principio de legalidad, y con el de subsidiaridad entre iniciativa pública y privada.

D.-Las grandes cuestiones urbanísticas.

Dado que esta comunicación no está hecha por un especialista en la materia, y trata de analizar la repercusión del urbanismo en el derecho del Trabajo y la Seguridad Social, únicamente se van a hacer unas breves referencias a las cuestiones que se consideran más importantes.

1)La función social de la propiedad:

Se ha pasado de la concepción tradicional de la propiedad del artículo 348 del Código Civil que establece que: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes", a la matización efectuada por el artículo 33 de la Constitución, que, reconociendo el derecho a la propiedad privada y a la herencia, establece que "La función social de la propiedad delimitará su

contenido, de acuerdo con las leyes”. La idea fundamental es que el urbanismo no limita el derecho a la propiedad privada sino que lo delimita, tal como declaró la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, en su fundamento de derecho segundo, ya que la propiedad tiene un haz de facultades con sus correlativos deberes, lo que depende de la realización del Plan urbanístico concreto que se vaya a aplicar y de la calificación del suelo como urbanizable o no en todos los grados, con el evidente efecto sobre su precio, estando confrontados intereses totalmente contrapuestos.

En definitiva, como establecía la Ley del Suelo de 1.998, “Los derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esta Ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento, establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable”.

A efectos de su urbanización, el suelo se ha calificado desde la Ley de 1.956 de la siguiente forma:

-Suelo urbano consolidado, que es el que ha sido objeto de anteriores procesos de urbanización y que tiene una configuración determinada por un sistema de espacios públicos y espacios parcelados que el plan de ordenación urbanístico hace sustancialmente suyos.

-Suelo urbano no consolidado. Suelo que ha sido objeto de anteriores procesos de urbanización y/o de ocupación para la edificación, pero que el plan urbanístico propone que sea objeto de una reforma que afectará a su configuración y uso.

-Suelo urbanizable programado o delimitado por sectores. Suelo del cual el plan de ordenación urbanístico señala el interés de la ciudad para su utilización. A este efecto, el plan decide los sectores que han de ser objeto de actuaciones parciales de urbanización y los incluye en su programa de actuación.

-Suelo urbanizable no programado o no delimitado en sectores. Suelo del que el plan de ordenación urbanístico señala únicamente la aptitud para su urbanización si se dan determinadas circunstancias.

-Suelo no urbanizable, no adecuado. Suelo que el plan de urbanismo excluye de su posible urbanización por tratarse de suelo no adecuado para el desarrollo urbano sostenible, ya sea por sus características físicas o por su localización.

-Suelo no urbanizable protegido. Suelo que el plan de ordenación urbanístico excluye de la posible urbanización porque procede conservarlo por sus cualidades paisajísticas, naturales, culturales, etc.

La existencia de una clasificación del suelo da lugar a que sus propietarios intenten obtener, y a veces lo consiguen, su recalificación por parte de las autoridades competentes en materia de urbanismo, con el consiguiente encarecimiento de los calificados como suelo urbano no consolidado y los dos tipos de suelo urbanizables, y las importantes plusvalías que ello puede representar.

En este cambio de calificación del suelo aparece la figura del “promotor urbanístico”, que incluso puede ser un agente privado apoyado por la Administración Pública, que se convierte en el núcleo central tanto de los planes urbanísticos como posteriormente en materia de construcción y edificación, tal como más adelante se señalará.

2) El Planeamiento Urbanístico.

Dado que estamos ante un estado fuertemente descentralizado en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el planeamiento urbanístico y su materialización corresponde a estas últimas, existiendo normalmente en cada una de ellas, un plan Urbanístico Territorial aprobado por Ley de su Parlamento.

Subordinado a dicho Plan, están los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana (PGOU), que abarcan uno o varios Municipios, dando lugar posteriormente a los diferentes Planes Parciales de ordenación, Planes Especiales de Reforma Interior, Estudios de Detalle sectoriales, etc.

El papel de la Administración en materia de planeamiento urbanístico es muy importante por lo siguiente:

a) Es la que decide, fundamentalmente, en los ámbitos territoriales autonómico y municipal, cuáles son las operaciones urbanísticas que se van o no a realizar, necesitando de una coordinación, una visión general, que tiene que ver con la propia jerarquía de la administración al ser un trabajo a gran escala que afecta a la planificación y ordenación del territorio, y a aspectos estructurales como el Medio Ambiente y el Desarrollo sostenible, además de al sector de la construcción.

b) Porque tiene que mediar y componer en un ámbito de conflicto de intereses que genera la ocupación y el desarrollo urbanístico, haciendo efectivo la denominada función social de la propiedad, su régimen financiero y, sobre todo, las diversas técnicas de recuperación o distribución de plusvalías entre los propietarios del suelo y la sociedad.

c) La planificación urbanística ha de hacerse como un proyecto a largo

plazo, ya que va a afectar considerablemente al futuro de la ciudad y a los ciudadanos, lo que requiere la participación de todos los que pueden ser afectados por los mismos, lo que se consigue mediante el acopio de una extensa documentación referida a cuestiones tales como situación urbanística previa, justificación de las propuestas del plan, planos completos de ordenación, memoria explicativa, normativa aplicable, programa de actuación, estudio económico y financiero, etc.

d) Sin embargo, la planificación urbanística aunque incide en el precio del suelo y en última instancia en el de la vivienda, no resuelve todos los problemas ya que en último extremo el precio de éstas depende de lo que la demanda esté dispuesta a pagar, lo que a su vez depende del nivel salarial, de la tasa de ocupación, de los tipos de interés, de las facilidades para constituir hipotecas, etc.

3. La Edificación.

Consiste en materializar el aprovechamiento urbanístico y se ejercita a través del otorgamiento de la necesaria licencia de edificación, siempre que el proyecto presentado sea conforme con la ordenación urbanística aplicable.

La Licencia de Edificación, constituye un acto administrativo, que ha de ser ajustado al planeamiento preexistente que le afecte, pasando por un determinado proceso licitatorio en que se realiza el estudio del programa de necesidades funcionales, la contratación de la redacción del proyecto de licitación, la redacción del proyecto de edificación, la autorización administrativa de la licencia de edificación, la contratación de las obras, su posible replanteo, y finalmente su ejecución y recepción.

En este último momento comienza la vida útil del edificio que sin embargo ha de ser objeto periódicamente de obras de rehabilitación, ya sean voluntarias o forzosas y de conservación de fachada o estética, mediante órdenes de ejecución y también lo derivado de la protección del patrimonio histórico artístico.

De esta manera se pasa del estadio de la propiedad del suelo que puede ser de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, a su edificación, debiéndose tener en cuenta, tal como establece el artículo 17 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, que en el proyecto de ejecución de obra, a efectos de obtener el correspondiente visado del proyecto, ha de incluirse el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico, que será requisito necesario para el visado de aquél por el Colegio Profesional correspondiente, expedición de la licencia municipal y demás autorizaciones y trámites por parte de las distintas administraciones públicas, debiéndose tener presente que el estudio de seguridad y salud se ha de efectuar en los cuatro supuestos siguientes:

-Si el presupuesto de ejecución del proyecto supera los 450.759,08 euros.

-Si la duración estimada es superior a 30 días laborables empleados en algún momento a más de 20 trabajadores simultáneamente

-Si el volumen de mano de obra estimada, entendiendo por tal la suma de los días de trabajo del total de los trabajadores en la obra es superior a 500.

-Si se trata de obras de túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas.

En los demás casos basta con un estudio básico de seguridad y salud.

Como se puede deducir, ésta es la mayor potestad de fiscalización que tienen las autoridades competentes en materia de urbanismo sobre el cumplimiento de la normativa laboral, aunque únicamente está referida a la Prevención de Riesgos Laborales.

II.La importancia económica y social del sector de la construcción.

Una vez hecha esta introducción sobre la trascendencia de la planificación urbanística y de sus diferentes aspectos, resulta, tal como reconoce la nueva Ley del Suelo en su preámbulo, que las políticas de desarrollo territorial y urbano tienen consecuencias importantes, entre otras materias, en el empleo, tanto en lo relativo a su nivel ocupacional como respecto de su estabilidad y calidad.

Algunas estadísticas del primer trimestre del año 2.007 así lo confirman:

A)El nivel de ocupación del Sector de la Construcción.

En la actualidad se hallan ocupadas en el sector de la construcción un total de 2.664.700 personas, de las cuales 2.144.200 son asalariados, frente a un total de ocupados en la economía española de 20.069.200 personas, de las que 13.110.300 están encuadrados dentro del Régimen General de la Seguridad Social, datos que suponen que la construcción representa el 13,50% del empleo total en España y un 16% de los trabajadores por cuenta ajena.

B)El mayor nivel de ocupación de trabajadores extranjeros en el sector de la construcción.

Dejando a un lado el amplio número de trabajadores que trabajan fuera del mercado legal de trabajo, resulta que el número de trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en el Sector de la construcción es de 403.462 personas, sobre un total de 1.994.400 extranjeros, lo que representa un porcentaje del 22% de los ocupados.

Estos trabajadores proceden en su mayor parte de Ecuador (109.400), Marruecos (97.700), Rumania (73.000) y Colombia (27.900), aunque también de otros países como Bulgaria, Polonia, Portugal, Senegal, Argentina, Bolivia y Perú

C)El menor nivel de desempleo en el sector de la construcción.

Aun dada la mayor facilidad para entrar y salir del mercado de trabajo de la construcción, a expensas de que en el futuro se regule en la Cartilla Profesional, lo cierto es que el número de trabajadores registrados como desempleados en este sector es en la actualidad de 156.200, lo que representa una tasa de paro del 6,10%, frente a un conjunto total de desempleados de 1.856.100 trabajadores, que constituye un porcentaje del 8,50% de la población activa.

D)Un nivel semejante en materia de condiciones de trabajo.

En cuanto a tiempo de trabajo y salarios, el sector de la Construcción se sitúa en la media nacional con una jornada de 1750 horas en cómputo anual, y un salario bruto de unos 18.000 euros anuales.

E)Un mayor índice de siniestralidad laboral.

Como resulta harto conocido el nivel de siniestralidad laboral es mucho más elevado en el Sector de la Construcción respecto del conjunto de la actividad económica y en relación al número de trabajadores ocupados, ya que representa el 26,9% del total de los accidentes ocurridos, siendo del 26,8% en los accidentes leves, del 34,1% en los accidentes graves y del 37,4%, es decir, mucho más de una tercera parte, en los accidentes mortales, y eso a pesar de existir, tal como se verá posteriormente, una normativa de prevención de riesgos laborales más exigente en este sector.

F)Una menor fijeza en el empleo.

En cuanto a la fijeza en el empleo, los índices de temporalidad son muy elevados, ya que frente al 31% del total de los trabajadores, en la construcción alcanza casi el 50%, lo que puede venir motivado en parte por las características de temporalidad del propio Sector, y la existencia del omnipresente contrato para obra o servicio determinado.

G)Perspectivas más inmediatas relativas al Sector de la Construcción.

Junto a estos datos ha de tenerse en cuenta que en un futuro inmediato, a partir del año 2.008, se prevé un aterrizaje suave del sector, aunque no faltan voces que estiman que será importante y brusco, ya que por una parte el PIB en la construcción solo subió un 1% durante el primer semestre de 2.007, mientras que el precio de la vivienda lo hizo en un 7,2%, su tasa más baja desde el año 1.999, habiendo aumentado la tasa de paro en el sector en un 0,7% en el mes de mayo de 2.007.

En cuanto a subsectores dentro de la construcción, el más importante es el de la edificación de viviendas o residencial, con un 34% del valor frente al 24% de la media europea, mientras que, por el contrario, el subsector de la rehabilitación de vivienda, que en una futura crisis puede salvar en parte la actividad, se sitúa en España en el 24% frente al 37% en Europa, lo que indica que tiene un amplio margen de crecimiento futuro. Lo mismo sucede en la edificación no residencial que es superior en Europa con una tasa del 18% frente a la del 15% española, datos que permiten suponer que ante una crisis en el Sector motivada por la relentización en la construcción de nuevas viviendas que el mercado ya no puede absorber, la situación se podría encarrilar mediante el incremento de la ingeniería civil (obras públicas), la construcción no residencial (equipamientos) y la rehabilitación de viviendas para encarar el envejecimiento del patrimonio inmobiliario, obviando en cierta manera al denominado "sector del ladrillo", evitando así que tenga una incidencia significativa negativa en el empleo, pudiendo continuar siendo la construcción la segunda actividad económica, por detrás de los servicios, y en igualdad con la industria manufacturera, aunque ésta por el bien de la economía vaya recuperándose.

En definitiva, la construcción, que representa un 18% del Producto Interior Bruto (PIB), y sobre un 15% del empleo, es un sector de la economía española que puede continuar en auge aunque reconvertido hacia los tres sectores anteriormente señalados, lo que en gran medida dependerá de las Administraciones Públicas mediante la aprobación de planes de urbanismo sostenibles.

III. Agentes que intervienen en el Sector de la Construcción y cuestiones más importantes que les afectan.

1.Introducción. Normativa aplicable.

Vistas previamente las cuestiones urbanísticas de tipo general que finalizan con el otorgamiento de las Licencias de Edificación que han de ser plenamente regladas, sometidas al ordenamiento jurídico y no a intereses particulares, y la trascendencia que desde el punto de vista de la economía y el empleo tiene, se efectúa una breve consideración sobre las personas que intervienen en el sector de la construcción y su situación dentro del mismo.

Hay una regulación bastante completa en la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, que regula la Ordenación de la Edificación, que evidentemente no es legislación laboral, que los denomina "Agentes de la edificación", existiendo una nueva regulación, en gran medida derivada de la anterior, contenida en la reciente Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, que ha entrado en vigor el pasado día 19 de abril de 2.007.

Junto a las leyes anteriormente reseñadas tiene gran trascendencia en el sector de la construcción, dada su gran siniestralidad, la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, constituida por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, desarrollada en este ámbito por el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las Obras de Construcción, modificado por el Real Decreto 604/2006, y ampliado por lo establecido en el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, en materia de coordinación de actividades empresariales; la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), aprobada por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, modificada posteriormente por las Leyes 53/2002 y 32/2006, habiéndose actualizado el importe de las sanciones administrativas por el Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, previéndose muy recientemente por el Real Decreto 597/2006, de 4 de mayo, la publicación de las sanciones administrativas muy graves en el Boletín Oficial del Estado o en el de la Comunidad autónoma correspondiente.

2)Concepto legal de los agentes que intervienen en el sector de la construcción.

Tal como se ha dicho anteriormente, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, que regula la Ordenación de la Edificación, norma que evidentemente no tiene

naturaleza laboral, tal que se recoge taxativamente en su artículo 1.2, cuando establece que “las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación se regirán por su legislación específica”, resulta importante por cuanto regula todo el itinerario documentado por el que debe pasar cualquier obra de construcción en lo relativo al proyecto, licencias y autorizaciones administrativas y a su recepción por parte del promotor.

Igualmente resulta muy importante en cuanto efectúa una definición de todos los agentes que participan en la edificación, definiciones de las que parte posteriormente la normativa laboral en la materia, incluida la reciente Ley 32/2006, de 19 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción.

Se regulan los siguientes agentes:

A)El **promotor** que será considerado cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia con recursos propios o ajenos las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título.

El promotor puede coincidir o no con el propietario del suelo y a su vez dedicarse o no a la actividad de la construcción.

B)El **proyectista** es el agente que, con la titulación adecuada, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto. En la normativa de prevención de riesgos laborales, dentro de esta fase de proyecto, el promotor ha de designar la persona que se encargue de coordinar la materia de seguridad y salud en el trabajo en la fase de de proyecto, mediante la elaboración de un estudio de seguridad y salud en las obras, si esta, como ya se ha señalado con anterioridad, tiene un presupuesto total superior a 450.759,08 euros, una duración estimada superior a 30 días laborables, empleándose en algún momento a más de 20 trabajadores simultáneamente, si la suma total de los días de trabajo del total de los trabajadores en la obra sea superior a 500, o se trata de obras de túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas, debiéndose realizar un estudio básico de seguridad y salud en los demás casos.

C)El **constructor** que es el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato.

Esta figura dentro de la normativa laboral la encontramos dividida entre contratista, subcontratista y trabajadores autónomos. Así resultan:

Contratista o empresario principal: Cuya definición en la Ley 32/06, es idéntica a la del constructor dada por la Ley 38/1999.

Subcontratista: Es la persona física o jurídica que asume contractualmente ante el contratista u otro subcontratista comitente el compromiso de realizar determinadas partes o unidades de obra, con sujeción al proyecto por el que se rige su ejecución. Las variantes de esta figura pueden ser las del primer subcontratista (subcontratista cuyo comitente es el contratista), segundo subcontratista (subcontratista cuyo comitente es el primer subcontratista), y así sucesivamente, hasta un máximo de un tercer subcontratista, salvo en los casos excepcionales en que se permite aumentar la cadena de subcontrataciones.

Trabajador autónomo: Es la persona física distinta del contratista y del subcontratista, que realiza de forma personal y directa una actividad profesional, sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra. Cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena, tendrá la consideración de contratista o subcontratista a los efectos de la Ley 32/2006. Evidentemente, también tendrá la condición de empresario a efectos laborales, incluida la prevención de riesgos laborales y de Seguridad Social.

El director de la obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones perceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.

El director de la ejecución de la obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado. En esta fase de ejecución de la obra, de acuerdo con la normativa de prevención de riesgos laborales, el promotor ha de designar al coordinador de seguridad y salud, cuya obligación principal es la de coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad, coordinando las actividades empresariales según lo previsto en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Su titulación de acuerdo con la Ley que regula la Ordenación de la Edificación ha de ser la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según los tipos diferentes de edificación.

Los trabajadores por cuenta ajena. No son tratados por parte de las normas de edificación, ni tampoco por la Ley 32/2006, ya que su posición en la construcción y sus condiciones laborales vienen dadas por el conjunto de la normativa laboral y de Seguridad Social, siendo de destacar lo establecido en el Convenio Colectivo General de la Construcción del periodo 2.002 a 2.006 (BOE de 10 de agosto de 2.002), y en los respectivos Convenios de ámbito provincial que resulten de aplicación, así como particularmente, el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, el artículo 42 de la LISOS, la Ley 32/2006, en lo que se refiere a responsabilidad en materia de contrata y subcontratas, y la normativa de

Prevención de Riesgos Laborales, que fija una serie de derechos y deberes en esta materia, por ejemplo, en lo relativo a información y formación de riesgos, reconocimientos médicos previos a su admisión en el trabajo y posteriormente periódicos, etc.

3. Problemática más importante de los diferentes agentes que participan en el Sector de la Construcción.

3.1.La figura del promotor.

La figura central en el sector de la construcción y edificación es la persona del Promotor, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, ya citado, concepto que más resumidamente toman la reciente Ley 32/2006, de 19 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, y aparece también en el Real Decreto 1625/1997, de 25 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Su importancia viene determinada por cuanto interviene en todas las fases de la edificación, tanto en la de promoción, como en la de proyecto en que nombra al proyectista, así como al coordinador de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto, como en la de ejecución de la obra en que designa al coordinador de seguridad y salud en esta fase de ejecución, contrata la ejecución de la obra con uno o varios contratistas, de los que finalmente recibe la obra acabada, siendo el responsable civil solidariamente con los demás agentes ante los posibles adquirentes, de los daños ocasionados en el edificio por vicios o defectos de construcción.

La cuestión más trascendente que se plantea en derecho del trabajo y de Seguridad Social es la de si el promotor ha de ser considerado como empresa principal a los efectos de su responsabilidad solidaria, en particular, la establecida en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, para las contratas y subcontratas de obras y servicios de la misma actividad en materia salarial y en el artículo 42 de la LISOS en materia de PRL.

A estos efectos se distingue entre promotor que efectúa únicamente los actos típicos de promoción, consistentes en una serie de acciones de iniciativa, coordinación y financiación de los proyectos de edificación que tienen carácter básicamente administrativo y comercial, pero que no construye, y el supuesto concreto en que coincidan en una misma persona física o jurídica las dos condiciones de promotor y constructor a la vez.

En el primer caso, y siguiendo la doctrina que se desprende de la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de fecha 20 de julio de 2.005 (RCUD 2160/04), no se considera al promotor empresario principal del constructor, ni se computa a efectos de ser un eslabón más en la posible cadena de

subcontratación, idea respetada por la Ley 32/2006, sin que recaiga sobre el mismo las responsabilidades establecidas en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores en materia salarial y de Seguridad Social.

Por el contrario, en el segundo caso dada su condición de constructor, le serían completamente aplicables dichas responsabilidades, constituyendo el primer eslabón en la cadena de contrataciones como contratista principal.

En cuanto a la materia concreta de Prevención de Riesgos Laborales, el promotor tiene una serie de obligaciones tales como la designación de coordinadores, mantenimiento del Libro de Subcontratación, etc., que al estar tipificadas como infracciones en la LISOS dan lugar a su responsabilidad administrativa en los términos establecidos en dicha norma, y en su caso a las responsabilidades de tipo penal por posible infracción del artículo 316 y siguientes del Código Penal, así como en materia de recargo de prestaciones del artículo 123 de la Ley General de la Seguridad Social, entendiéndose que se trata del empresario infractor, y por último respecto de una posible responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados reclamada ante el orden social de la jurisdicción.

Así, el promotor aunque no construya, puede ser sujeto de infracción laboral sancionable por la administración al estar incluido en el artículo 2.8 de la LISOS, como sujeto responsable de las infracciones, que incluye a los empresarios titulares de centro de trabajo, **los promotores y propietarios de obra** y los trabajadores por cuenta propia que incumplan las obligaciones que se deriven de la normativa de prevención de riesgos laborales.

En la LISOS están tipificadas muchas faltas graves y muy graves que pueden ser imputadas a los promotores.

En cuanto a las graves, sancionables con multa de 2.045 a 8.195 en su grado mínimo, de 8.196 a 20.490 en su grado medio y de 20.491 a 40.985 en su grado máximo, según actualización de cuantías llevada a cabo por el Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, en los siguientes supuestos del artículo 12.24 de la LISOS, en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1927, de 24 octubre.

-No designar los coordinadores en materia de seguridad y salud cuando ello sea preceptivo.

-Incumplir la obligación de que se elabore el estudio, o en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, cuando ello sea preceptivo, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, o cuando tales estudios presenten deficiencias o carencias significativas y graves en relación con la seguridad y la salud de la obra.

-No adoptar las medidas necesarias para garantizar, en la forma y con el alcance y contenido previstos en la normativa de prevención, que los empresarios

que desarrollen actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia.

-No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997, como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra.

-No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones, distintas de las citadas en los párrafos anteriores, establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en relación con la seguridad y salud en la obra.

También en el supuesto de su apartado 29, referido al ámbito de aplicación de la ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, en que se tipifica como infracción grave del promotor de la obra, permitir, a través de la actuación de la dirección facultativa, la aprobación de la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación cuando manifiestamente no concurren las causas motivadoras de la misma prevista en dicha ley, salvo que proceda su calificación con infracción muy grave, de acuerdo con el artículo siguiente.

Igualmente están tipificadas en la LISOS infracciones muy graves, que pueden ser impuestas a los promotores inmobiliarios, con multas de 40.986 a 163.955 en su grado mínimo, de 169.956 a 409.890 en su grado medio y de 409.891 a 819.780 en su grado máximo, según dispone su artículo 13.8.a), consistente en no adoptar el promotor o el empresario titular del centro de trabajo, las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciba la información y las instrucciones adecuadas, en la forma con el contenido y alcance establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales, y en su apartado b), consistente en la falta de presencia de los recursos preventivos cuando ello sea preceptivo o el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su presencia, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales, y por último, en su apartado 17, tipifica como infracción en el ámbito de la ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, la actuación del promotor de la obra consistente en permitir, a través de la actuación de la dirección facultativa, la aprobación de la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación cuando manifiestamente no concurren las causas motivadora de la misma prevista en dicha ley, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción.

En definitiva, la actuación del promotor puede ser fiscalizada tanto por la administración de urbanismo como por la autoridad laboral.

3.2 Los contratistas y subcontratistas.

Su situación es tratada en profundidad en la Ley 36/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, que ha entrado en vigor el día 19 de abril de 2.007, siendo fundamentalmente una ley en materia de prevención de riesgos laborales, dictada para luchar contra la siniestralidad que se da en ese sector de la producción.

Las materias más importantes que regula son las siguientes:

-Establece los requisitos necesarios para que una empresa pueda intervenir en el proceso de subcontratación en el sector de la construcción como contratista o subcontratista, entre los que destacan:

a) Los referidos a los exigidos por la doctrina jurisprudencial para tener la consideración de empresa, tales como poseer organización y estructura propia, contar con medios humanos y materiales y ejercer directamente las facultades de organización y dirección sobre el trabajo desarrollado por sus trabajadores.

b) Si se dedica de forma habitual a la actividad de ser contratada como contratista o subcontratista, a contar, en los términos en que se determine reglamentariamente, con un número de trabajadores contratados con carácter indefinido que no será inferior al 10 por ciento durante los primeros meses de su vigencia, ni al 20 por ciento durante los meses del decimonoveno al trigésimo sexto, ni al 30 por ciento a partir del mes trigésimo séptimo, inclusive, requisito que comenzará a ser obligatorio una vez se haya publicado el correspondiente reglamento.

c) Estar inscrita en el Registro de Empresas Acreditadas, cuyo contenido ha de establecerse reglamentariamente en el plazo de un año, registro dependiente de la autoridad laboral competente de la Comunidad Autónoma donde radique el domicilio social de la empresa, inscripción que tendrá validez a nivel estatal.

-Limita los niveles de subcontratación a un máximo posible de tres subcontratas, no contándose la figura del promotor si no construye, impidiendo que puedan subcontratar a su vez a los trabajadores autónomos y a las empresas subcontratistas que fundamentalmente aporten mano de obra, tercer nivel de subcontratación que sólo puede ser incrementado en los supuestos tasados en la propia ley, (casos fortuitos justificados, exigencias de especialización de los trabajos, complicaciones técnicas, fuerza mayor), limitación que únicamente se aplica a los obras iniciadas a partir del día 19 de abril de 2.007, fecha de entrada en vigor de la ley, y que ha de ser decidida por la dirección facultativa, debiendo ponerse en conocimiento del coordinador de seguridad y salud.

-Establece la obligación de disponer en toda obra de construcción de un Libro de Subcontratación en que se anotarán todas las subcontratas efectuadas

en la obra, Libro que transitoriamente hasta su completa implantación queda sustituido por la cumplimentación de una Ficha cuyo modelo se adjunta como anexo a la Ley 32/2006.

-Les impone el deber de vigilancia respecto de los subcontratistas y de los trabajadores autónomos, estableciendo la correspondiente responsabilidad solidaria entre todos ellos.

Por último, cabe señalar que a diferencia con lo que ocurre con el promotor que no construye, a las empresas que intervienen en la fase de construcción le son aplicables todas las sanciones legales establecidas para las empresas en los artículos 42 del Estatuto de los Trabajadores, 42 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden social, y el recargo de prestaciones del artículo 123 de la Ley General de la Seguridad Social. En particular conviene reseñar el artículo 42.3 de la LISOS, que dispone que: "La empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas a que se refiere el apartado 3 del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales del cumplimiento, durante el periodo de la contrata, de las obligaciones impuestas por dicha ley en relación con los trabajadores que aquellos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal".

3.3.Los trabajadores Autónomos.

En cuanto al concepto de trabajador autónomo es el anteriormente reseñado, debiéndose tener en cuenta que su presencia es muy importante en el sector de la construcción, no apareciendo regulados en la legislación laboral, estando en tramitación en las Cortes la ley del "Estatuto del Trabajador Autónomo", que establece singularmente el deber de los contratistas y subcontratistas que los contraten consistente en vigilar el cumplimiento por parte de los mismos de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que se trate de la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquellas, y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo.

En materia de prevención de riesgos laborales la normativa aplicable les contempla en su doble faceta de empresarios y de trabajadores, imponiéndoles obligaciones tales como, aplicar los principios de la actividad preventiva, cumplir las disposiciones mínimas de seguridad y salud, cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y salud, velar por su propia seguridad y salud, utilizar equipos de trabajo adecuados, utilizar los equipos de protección individual, etc., pudiendo ser objeto de responsabilidad administrativa en aplicación del artículo 2.8 de la LISOS.

Evidentemente, el trabajador autónomo puede ser empresario de trabajadores por cuenta ajena, o no tener trabajadores a su servicio, o tratarse de un "falso autónomo", en cuyo caso, y previa resolución administrativa o sentencia que así lo declare, tendrá todos los derechos que la legislación laboral reconoce a

dichos trabajadores.

3.4.Los trabajadores por cuenta ajena.

Respecto de los trabajadores por cuenta ajena, cuyo concepto legal lo da el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, ha de tenerse en cuenta que, junto al nivel de empleo en el sector de la construcción que como se ha visto anteriormente es muy elevado, ha de valorarse la calidad de dicho empleo para la que resultan significativos aspectos tales como: 1) La fijeza o no fijeza de los trabajadores; 2) La siniestralidad laboral; 3) El cumplimiento por parte de las empresas de sus obligaciones laborales y de Seguridad Social, respecto de la primera de ellas, fundamentalmente, en materia de jornada de trabajo y de abono del salario, y en la segunda de ellas, en materia de alta de los trabajadores en la Seguridad Social y cotización íntegra del salario.

1)En cuanto a la fijeza en el empleo, la reforma laboral, llevada a cabo por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, aparecida primeramente como Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, fruto del acuerdo del mismo nombre de fecha 9 de mayo de 2.006, suscrito por las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, ha adicionado un nuevo apartado 5º al artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores del siguiente tenor literal: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de este artículo, los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo puesto de trabajo con la misma empresa, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por Empresas de Trabajo Temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos”. Además en dicha Ley se efectúa una nueva regulación más extensa de las subcontratas de obras y servicios del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, con obligaciones de información por parte de la empresa contratistas a los representantes legales de sus trabajadores, la existencia de un Libro registro de las contrataciones cuando compartan de forma continuada un mismo centro de trabajadores, lo relativo a la representación legal de los trabajadores y reuniones y coordinación entre los mismos, así como en materia de cesión ilegal de trabajadores del artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, estableciendo presunciones legales de cesión de trabajadores en los supuestos en que se den las siguientes circunstancias: que el objeto de los contratos de servicios entre empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la cesionaria, que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia o estable, o que no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad, o no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario.

Por su parte, la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, da un

amplio margen a lo que establezca al respecto el Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción, cuando dispone que: “Con el objetivo de mejorar la calidad en el empleo de los trabajadores que concurran en las obras de construcción y, con ello, mejorar su salud y seguridad laborales, la negociación colectiva de ámbito estatal del sector de la construcción podrá adoptar la modalidad contractual del contrato por obra o servicio determinado prevista con carácter general mediante fórmulas que garanticen mayor estabilidad en el empleo de los trabajadores, en términos análogos a los actualmente regulados en dicho ámbito de negociación”, lo que supone legalizar lo que establezca dicho Convenio, siendo desconocidas sus consecuencias, que dependerán de la próxima negociación entre las organizaciones más representativas de los trabajadores y empresarios del Sector, permitiendo la adaptación de la norma general a fórmulas del propio convenio.

Actualmente el **Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción 2002-2206**, publicado en el BOE de 10 de agosto de 2.002, establece respecto de la contratación laboral lo siguiente:

-El contrato de fijo de plantilla (contrato por tiempo indefinido) es la modalidad normal en todos los centros de trabajo de carácter permanente.

-Admite de forma muy generalizada el “contrato de fijo de obra”, con remisión a lo dispuesto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores, que regula el contrato para obra o servicio determinado, estableciendo en el artículo 28, que este contrato tiene por objeto la realización de una obra o servicio determinados, y se formalizará siempre por escrito, y que “con carácter general el contrato es para una sola obra, con independencia de su duración y terminará cuando finalicen los trabajos del oficio y categoría del trabajador en dicha obra. No obstante lo anterior, el personal fijo de obra podrá prestar servicios a una misma empresa, y en distintos centros de trabajo de una misma provincia siempre que exista acuerdo expreso para cada uno de los distintos centros sucesivos, durante un periodo máximo de tres años consecutivos, salvo que los trabajos de su especialidad en la última obra se prolongue más allá de dicho término, sin perder dicha condición y devengando los conceptos compensatorios que correspondan por sus desplazamientos, suscribiendo al efecto el correspondiente documento según el modelo que figura en anexo IV”, disponiendo que en estos supuestos, y según lo previsto en artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores, se abonará al trabajador una indemnización por cese, del 4,5%, calculada sobre los conceptos salariales de las tablas del convenio colectivo aplicable, devengados durante la vigencia del contrato.

La normativa del CC citada, que permite la utilización generalizada del “contrato fijo de obra” en una empresa determinada, quedará limitada en un futuro, cuando se aprueba por el Gobierno el correspondiente reglamento, por lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 32/2006, que entre los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas cuya actividad consista en ser contratadas o subcontratadas habitualmente para la realización de trabajos en obras del sector

de la construcción establece el de contar, en los términos que se determine reglamentariamente, con un número de trabajadores contratados con carácter indefinido que no será inferior al 10% durante los 18 primeros meses de vigencia de esta ley, ni al 20% durante los meses de decimonoveno al trigésimo sexto, ni al 30% a partir del mes trigésimo séptimo, inclusive, norma que para su entrada en vigor real necesita el correspondiente desarrollo reglamentario.

2) En materia de prevención de riesgos laborales y profesionalización del sector de la construcción, junto a la normativa de carácter general ya expuesta, debe efectuarse una referencia a la existencia desde el año 1.992 de la Fundación Laboral de la Construcción, que es una fundación privada sin ánimo de lucro, creada por las entidades más representativas del sector de la construcción: la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), la Federación Estatal de Construcción, Madera y Afines de CC.OO. (FECOMA-CC.OO) y Metal, Construcción y Afines de UGT (MCA-UGT), que surge como consecuencia del Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción que en su disposición adicional acuerda la creación de una entidad de ámbito estatal cuya finalidad es prestar servicios para profesionalizar y dignificar los distintos oficios y empleos del sector. Sus objetivos son el fomento de la formación profesional, la mejora de la salud y de la seguridad en el trabajo, así como elevar la cualificación del sector mediante medidas como la expedición de la **cartilla profesional**, que como recoge en su artículo 25.4 el Convenio Colectivo, posibilita, entre otras ventajas, que los titulares de la cartilla profesional expedida por la Fundación Laboral de la Construcción, con contrato de fijo de obra u otra modalidad de contrato temporal, estarán exentos del periodo de prueba para los trabajos de su categoría profesional, siempre que conste en la cartilla profesional haber acreditado su cumplimiento en cualquier empresa anterior.

3) Por último, en lo relativo al cumplimiento por parte de las empresas de sus obligaciones laborales y de Seguridad Social, fundamentalmente, respecto de la primera de ellas en materia de jornada de trabajo y de abono del salario, y en la segunda de ellas en materia de alta de los trabajadores en la SS y cotización íntegra del salario, depende en gran medida de todos los agentes implicados en el sector y de la vigilancia por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

IV.CONCLUSIONES

Para finalizar la exposición que se ha realizado sobre algunos aspectos del urbanismo, la trascendencia que sobre el empleo de trabajadores tiene el sector de la construcción, los agentes más importantes que intervienen en el mismo, y algunas de sus características más singulares, se pueden extraer las conclusiones siguientes:

1)El sector de la construcción es básico en la economía española, tanto por la importancia intrínseca de la propia actividad, como por el número de trabajadores empleados, no siendo deseable en el futuro un fuerte descenso del mismo, sino un aterrizaje suave, para lo que seguramente harán falta políticas públicas que fomenten las obras públicas, los equipamientos sociales, la construcción de viviendas protegidas y la rehabilitación de las viviendas antiguas, alternativa a la construcción de nuevas viviendas que el mercado no puede absorber.

2)Se trata de un sector en que confluyen intereses públicos y privados de todo tipo, siendo necesaria la existencia de una legislación completa y adecuada en la materia, en que según su trascendencia se de intervención a los tres niveles de administración existentes, estatal, autonómica y local, según el tipo de materia de que se trate y del territorio que quede afectado.

3)La planificación urbanística resulta fundamental, y ha de tener en cuenta las necesidades a medio plazo de la comunidad, y cuales son los costes y beneficios de todo tipo, incluyendo los ambientales, de movilidad, etc., debiendo ser objeto de una total transparencia en su aprobación y de una gestión democrática en su puesta en práctica.

4)Junto a la existencia de una amplia legislación se trata de que sea cumplida en la realidad, lo que teóricamente sería posible dado su contenido reglado, con la idea de un urbanismo sostenible que tiene trascendencia sobre los trabajadores tanto como tales trabajadores que participan en la producción, como por ser a su vez ciudadanos y usuarios que se pueden ver afectados negativamente ante la carencia de vivienda, precios elevados, falta de servicios esenciales, largos desplazamientos a los centros de trabajo, etc.

5)Se debería comprobar de manera efectiva la ejecución de las Licencias por parte de los promotores urbanísticos y las empresas constructoras, con sanciones adecuadas a sus posibles incumplimientos y reversión a la sociedad de la parte correspondiente de las plusvalías obtenidas.

6)La legislación urbanística, aunque evidentemente no es de naturaleza laboral, podría dar un papel más relevante a las Administraciones Públicas competentes en la materia en el cumplimiento de la legislación laboral, singularmente en lo relativo a Prevención de Riesgos Laborales, sin invadir por ello las competencias de la Autoridad Laboral.

7)Se constata que ha habido un avance en la normativa laboral sobre todo en materia de Prevención de Riesgos Laborales, habiéndose dictado últimamente una serie de normas como son la Ley de Subcontratación en el sector de la Construcción, con la limitación del número máximo de subcontrataciones, la creación del Registro de Empresas Acreditadas y del Libro de Subcontratación, que pueden contribuir, si se llevan realmente a la práctica, a la lucha contra la

siniestralidad laboral. También pueden contribuir, la actualización de las cuantías de las sanciones administrativas y la publicación de las empresas sancionadas por faltas administrativas muy graves en materia de prevención.

8) Aunque todo lo relativo a la prevención de riesgos laborales es muy importante dada la alta siniestralidad del sector de la construcción, también lo es el cumplimiento del resto de la normativa laboral referida fundamentalmente a que se combata el fraude en la subcontratación, los falsos autónomos, la temporalidad excesiva, el incumplimiento en materia de jornadas, descansos, vacaciones y horarios, declaración de horas extraordinarias, cotización por salarios reales, etc.

9) La negociación entre los agentes sociales, es decir, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el Sector de la Construcción, tiene una gran trascendencia, sobre todo en la negociación de la fijeza en el empleo y demás condiciones laborales que se pactan en el Convenio Colectivo General del Sector, siendo también importante su cumplimiento efectivo.

10) Se puede mejorar la situación existente en el sector con medidas tales como las recientemente anunciadas, fruto de un pacto entre el Gobierno, las Organizaciones sindicales y patronales y las Comunidades Autónomas, consistentes en la creación de la figura de los agentes sectoriales y territoriales, designados por las representantes sindicales y patronales para evaluar si está garantizada la seguridad y salud de los trabajadores en las empresas que ocupen a menos de 50, el aumento de las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, o la creación de un Fondo de Garantía que abone las indemnizaciones derivadas de los accidentes de trabajo de las empresas responsables que hayan ido declaradas insolventes.

Barcelona, 14 de junio de 2.007.

Luis Escudero Alonso, Magistrado de la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña.