

5. CONCEPTOS BÁSICOS PARA COMPRENDER EL URBANISMO

5.1. Concepto de Urbanismo

El término "urbanismo" procede de la palabra latina "urbs" ('ciudad'), que en la antigüedad se refería a la capital del mundo romano, Roma.

Aparece por vez primera en el diccionario de la Real Academia Española en 1956, donde se define como:

“conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida urbana”.

Es claro que la idea de poblado no se ajusta a la dimensión actual del urbanismo, siendo la idea de ciudad, en el sentido moderno del término, la que se adecua más al campo de esta disciplina.

Aunque el término urbanismo se utilizó inicialmente para designar todos los fenómenos de ordenación urbana, a medida que el fenómeno constructivo y edificatorio ha traspasado el espacio propiamente urbano, dicho término ha sido desplazado en la práctica por el de “Ordenamiento territorial” cuando requiere hacer referencia a intervenciones en suelos extra urbanos, donde entrañen juego intereses supralocales protegidos desde instancias públicas superiores: defensa nacional, carreteras, medio ambiente, etc. En España, el término ordenación del territorio se emplea también para la planificación en ámbitos supramunicipales, en los que generalmente existen relaciones funcionales importantes entre los municipios y se aprecia la necesidad de coordinar los planes urbanísticos municipales.

El urbanismo actúa a diversas escalas, desde el “diseño urbano”, encargado de diseñar el espacio público y los elementos que lo configuran (desde la escenografía edilicia al mobiliario urbano), hasta la Planificación urbana, que define el modelo de desarrollo de la ciudad, pasando por la Gestión urbana, que define cómo se ejecuta lo planificado. La dimensión jurídica del urbanismo es muy importante, especialmente en su actividad de planificación urbana, ya que su ámbito de actuación incluye objetos con diferente status jurídico, como bienes comunales y 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.

De una manera más coloquial se puede definir urbanismo como el conjunto de disciplinas que se encarga del estudio de los asentamientos humanos para su diagnóstico, comprensión e intervención. El urbanismo utiliza a la geografía urbana como herramienta fundamental, e intenta comprender los procesos urbanos a fin de planificar las intervenciones para la cualificación del espacio.

5. 2. Derecho Urbanístico. Evolución

En España el derecho urbanístico ha evolucionado desde un sistema de reparcelaciones escasamente utilizado, pasando por un modelo altamente jerarquizado de planes municipales, provinciales, regionales y nacionales. En la práctica fue escasamente desarrollado, ya que los municipios se regían por delimitaciones de suelo urbano y normas subsidiarias de planeamiento, figuras menores del planeamiento.

Las sucesivas Leyes de suelo establecen los parámetros básicos de los tipos de suelos y correspondientes derechos y deberes de los propietarios. Sin embargo, la aplicación práctica corresponde a las comunidades autónomas lo que dificulta un tratamiento homogéneo de la materia, y conduce a derechos urbanísticos distintos según cada autonomía.

Es una forma de tomar conciencia en que el territorio es limitado y cada vez va siendo más escaso. En él convergemos los seres vivos configurando diversos ecosistemas, unos más sostenibles que otros. Por ello, la forma de organizar el espacio vital es crucial para convivir en orden y armonía.

Es por ello que para la administración del territorio y establecer un orden, se necesitan unas normas que evolucionen según el progreso, de forma que la administración del suelo sea eficaz y justa. Es ahí de donde nace el derecho urbanístico, un derecho que va cambiando a través del tiempo según haya que ajustarse a las necesidades de una mejor gestión del suelo.

5. 3. La administración del urbanismo

Para entender la administración del urbanismo, tenemos que entender dos conceptos importantes: Municipio y Comunidad Autónoma.

Municipio.

Desde el punto de vista urbanístico, las funciones del municipio son la redacción de los planes urbanísticos, y la aplicación y desarrollo de dichos planes.

Como órganos integrantes del municipio tenemos a los ayuntamientos, las mancomunidades urbanísticas y las gerencias urbanísticas.

La actividad urbanística corresponde a los Ayuntamientos, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones.

Las mancomunidades urbanísticas son agrupaciones de municipios con el fin de compartir la gestión de unos determinados recursos o servicios. También participan en la elaboración de las normas que los regulan.

La gerencia urbanística lo que hace es administrar y velar por el cumplimiento de esa normativa dentro del ámbito territorial del municipio.

La Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma tiene las competencias sobre urbanismo que expresamente le confiere la Ley de Urbanismo, así como las restantes disposiciones legales urbanísticas, por concurrir circunstancias de interés supramunicipal, en particular en los siguientes ámbitos:

1) Localización de infraestructuras, servicios y dotaciones de todo orden cuya planificación, aprobación o ejecución pertenezca al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

2) Control del cumplimiento de los criterios de ordenación territorial que se hayan fijado en las Directrices, Programas o Planes territoriales Especiales.

3) Verificación de que los Planes urbanísticos municipales cumplan las indicaciones contenidas en los informes vinculantes que hayan emitido, en ejercicio de sus competencias, cualesquiera órganos de la Comunidad Autónoma.

4) Seguimiento del proceso de urbanización y edificación de los suelos calificados como urbanizables prioritarios y actuaciones urbanísticas concertadas, a fin de evitar que un retraso en la producción de suelo urbanizable afecte a las necesidades públicas en materia de vivienda, que corresponde garantizar al Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias.

5.4. Agentes de la edificación

Son agentes de la edificación todas las personas, físicas o jurídicas, que intervienen en el proceso de la edificación. Sus obligaciones vendrán determinadas por lo dispuesto en la Ley y demás disposiciones que sean de aplicación y por el contrato que origina su intervención.

Dichos agentes son los siguientes:

- El promotor
- El proyectista
- El constructor
- El director de la obra
- El director de la ejecución de la obra
- El coordinador de seguridad y salud
- Las entidades y los laboratorios de control de calidad
- Los suministradores de productos o proveedores
- Los propietarios y usuarios

El promotor.

Se trata de cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individualmente 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.

Es el agente que decide y financia las obras de edificación. Los recursos financieros y técnicos que utiliza pueden ser propios o ajenos. En este concepto de promotor se incluyen

los propietarios que construyen en beneficio propio, a las comunidades de propietarios y a las cooperativas de viviendas.

El promotor tiene establecidas las siguientes obligaciones:

1.- Ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.

2.- Facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra las posteriores modificaciones del mismo.

3.- Gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra.

4.- Suscribir los seguros previstos (garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción).

5.- Entregar al adquirente, en su caso, la documentación de obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes.

6.- Facilitar los siguientes documentos: cédula de habitabilidad, recibo de haber pagado la última anualidad del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (I.B.I), recibo de haberse satisfecho el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Bienes de Naturaleza Urbana (plusvalía), información registral de la finca (propietario y cargas) y plano técnico en que figure la superficie y distribución de la vivienda.

El proyectista.

Es el agente que por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, tiene la capacidad técnica suficiente para redactar el proyecto.

Podrán redactar proyectos parciales del proyecto, o partes que lo complementen otros técnicos, de forma coordinada por el autor de éste. Cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto.

Son obligaciones del proyectista:

1) Estar en posesión de la Titulación Académica y Profesional habilitante de Arquitecto y tener la solvencia suficiente de acuerdo a unas exigencias contractuales. Pueden ser Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros o Ingenieros Técnicos.

2) Redactar el proyecto con sujeción a la normativa vigente y a lo que se haya establecido en el contrato y entregarlo, con los visados que en su caso fueran preceptivos.

3) Acordar en su caso, con el promotor la contratación de colaboraciones parciales.

El constructor.

Es aquel agente que asume de forma contractual 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, así como a una serie de especificaciones técnicas.

Enumeramos a continuación, las obligaciones del constructor:

1) Ejecutar la obra con sujeción al proyecto. Acompañando a éste hay una serie de documentos que hacen referencia a la legislación vigente. Además, el constructor se someterá de forma contractual a una Dirección Facultativa de las Obras que velará por el cumplimiento de la calidad de éstas. Dentro de esta Dirección Facultativa tenemos dos figuras como son el Director de Obra (otro agente que veremos a continuación), o Director Facultativo, y el Director de la Ejecución de la obra. Este equipo estará asesorado, si así lo requiere el promotor, por una Asistencia Técnica a pie de obra, dónde un equipo técnico especializado asesorará a la Dirección Facultativa y supervisará los trabajos de campo.

2) Designar al Jefe de Obra que asumirá la representación técnica del constructor en la obra y que, por su titulación o experiencia, además de acreditar experiencia según se le requiera, deberá tener la capacitación adecuada de acuerdo con las características y la complejidad de la obra. Normalmente, este puesto lo ratifica el Director de la Obra con su conformidad.

3) Asignará a la obra los medios humanos y materiales que su importancia requiera para una buena operatividad.

4) Formalizará las subcontrataciones de determinadas partes o instalaciones de la obra dentro de los límites establecidos en el contrato. Dichas subcontrataciones serán aprobadas por el equipo de Dirección de Obra.

5) Firmar el Acta de Replanteo o de comienzo de los trabajos y el Acta de Recepción de la obra una vez verificada su buena ejecución.

6) Facilitar al Director de Obra los datos necesarios para la elaboración de la documentación de la obra ejecutada. Dichos datos serán también verificados por el equipo de Dirección de Obras o bien por el de Asistencia Técnica.

7) Suscribir los seguros de daños materiales o de caución para garantizar durante un año, el resarcimiento de los daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras. Además, en el supuesto de que hubiera pactado con el promotor que asumía su condición del tomador del seguro, también deberá suscribir los seguros de daños y caución que corresponden al promotor.

8) Velar por el cumplimiento de las prescripciones de la calidad de las obras. Aunque de esta tarea se responsabiliza la Dirección Facultativa, el constructor debe tener una sección en su equipo de obra que se encargue de supervisar los trabajos de producción, antes de que éstos sean revisados por el equipo de Dirección de Obra y darles el visto bueno.

Es decir, además de la fijada obligación del constructor en el avance producción de las obras, dicha producción tiene que cumplir con los cánones de calidad, pero es el constructor además el que tiene la obligación de supervisar esto en primera instancia.

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, medioambientales y del aseguramiento de la calidad, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación, y demás autorizaciones preceptivas, la normativa y recomendaciones técnicas vigentes y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.

Sus obligaciones son las siguientes:

1.-Estar en posesión de la titulación Académica y/o Profesional habilitante de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico, según corresponda y cumplir con las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. El Director de la Obra deberá estar respaldado por un seguro de responsabilidad civil y deberá estar colegiado para poder ejercer esta agencia, ya que cada obra debe ser visada por el colegio correspondiente.

2.-Firmar la verificación del replanteo y la adecuación de la cimentación y de las estructuras proyectadas a las características geotécnicas del terreno. Dicha adecuación es susceptible de cambiar ya que dependerá de las prospecciones geotécnicas que se hagan. Tal verificación se plasma en un documento que se llama informe previo, y en el que se verifica la congruencia del proyecto con la realidad del terreno, además de detectar los posibles errores en los que ha podido incurrir el proyectista.

3.-Resolver las contingencias que se produzcan en la obra y consignar en el Libro de Órdenes y Asistencias las instrucciones precisas para la correcta interpretación del proyecto. Normalmente, el Libro de Órdenes es un documento que se utiliza, cuando resulta evidente el desencuentro entre el constructor y el director de obra. Resultará muy preocupante un Libro de Órdenes con muchas anotaciones acerca de incidencias en las obras.

4.-Elaborar, a requerimiento del promotor o con su conformidad, o debido a defectos del proyecto original, proyectos modificados, complementarios y adicionales del citado proyecto original, que vengan exigidas por la marcha de la obra siempre que las mismas se adapten a las disposiciones normativas contempladas y observadas en la redacción del proyecto. Muchas veces, este tipo de modificaciones vienen impuestas por fallos del proyecto que es necesario subsanar, y la cuantía de dicha modificación supera un umbral establecido, pero sobre todo cambia la filosofía en algún aspecto del proyecto primitivo.

5.- Coordinar al laboratorio de control de calidad junto con los otros intervinientes en la obra, y supervisar e interpretar los resultados de los ensayos practicados para verificar el cumplimiento, tanto del plan de ensayo, como de las prescripciones técnicas del proyecto.

6.-Firmar el Acta de Replanteo o de Comienzo de obra y el Certificado Final de Obra así como conformar las certificaciones parciales y la liquidación final de las unidades de obra ejecutadas, con los visados que en su caso fueran preceptivos. En cuestión a las certificaciones parciales, que normalmente son mes a mes, el director de obra cruzará sus números con el constructor y éste ratificará un importe final tras una reunión de obra (es lo que normalmente se hace).

7.-Elaborar y suscribir la documentación de la obra ejecutada para entregar al Promotor con los visados que en su caso fueran preceptivos. Dicha elaboración se hace en colaboración estrecha con el constructor y se remata en el informe final de obra. Además de este informe, se elabora un proyecto final o proyecto de liquidación, donde se refleja la realidad final de las obras tanto desde el punto de vista técnico, como desde el punto de vista económico.

El Director de la Ejecución de la Obra.

Esta demarcación puede ser asumida por el mismo Director de Obra, y su misión es determinar las directrices técnicas con las que la obra debe seguir su curso. En proyectos donde hay muchos componentes externos o muchos intervinientes, se suele segregar esta figura del Director de Obra para una mayor operatividad.

Sus obligaciones son las mismas que las del Director de Obra, lo único que aparecerá en todos los documentos de obra relevantes la firma del director de ejecución de obras también.

El Coordinador de Seguridad y Salud.

Es la figura encargada de velar por el cumplimiento de la normativa de Seguridad y Salud en las obras.

Cada proyecto, lleva un anejo de seguridad y salud, donde se identifican todos los riesgos y su resolución que pueden estar implicados en una obra. El constructor, antes de empezar la obra, tendrá que hacer la apertura del centro de trabajo correspondiente, y para eso debe elaborar un Plan de Seguridad y Salud que debe aprobar la figura del coordinador. Sin esta aprobación, no se puede abrir el centro de trabajo y, por consiguiente, no podrán dar comienzo los trabajos.

Una vez abierto el centro de trabajo, se diligencia el Libro de Incidencias, donde se producirán las anotaciones en cuanto a medidas de seguridad oportunas que vea el coordinador. En este libro, se anotan tanto las observaciones negativas como positivas, y haciendo siempre partícipes a la inspección de trabajo de cada visita a las obras.

Si apareciese un riesgo nuevo en obra, o el coordinador lo cree oportuno, se realizarán por parte del constructor, anexos al Plan de Seguridad que serán supervisados y verificados por la figura del coordinador.

Cada subcontratista que entre a trabajar, deberá tener a todos los trabajadores adscritos al Plan de Seguridad de la obra, y deberán tener la formación pertinente para hacer frente a los trabajos que acometan.

Las entidades y los laboratorios de control de calidad.

Podemos definir a las entidades de control de calidad, como aquéllas que se encuentran capacitadas para prestar asistencia técnica en la verificación de la calidad del proyecto, de los materiales y de la ejecución de la obra y sus instalaciones de acuerdo con el proyecto y la normativa aplicable". Se trata de empresas consultoras de arquitectura o ingeniería.

Los laboratorios de ensayos para el control de calidad son aquellas empresas que se encuentran acreditadas y capacitadas para prestar asistencia técnica, mediante la realización de ensayos o pruebas de servicio de los materiales, sistemas o instalaciones de una obra de edificación". Estos laboratorios suelen estar seccionados según los distintos tipos de obra que existen.

Estas entidades no tienen capacidad de decisión, ya que cuelgan directamente de la dirección de las obras y de la interpretación que ésta haga de sus resultados.

Tendrá que contar con personal especializado y acreditado, ya que estas entidades abarcan campos muy determinados y diversos dentro del control de calidad. Dicho personal, deberá cumplir a rajatabla el Plan de Seguridad una vez que entran en la obra. Además, podemos enumerar una serie de obligaciones a las que están sometidas estas empresas:

- Asistir técnicamente y entregar los resultados de su actividad al autor del encargo, que suele ser el director de obra o el de ejecución de las obras si la figura está segregada.

- Justificar la capacidad suficiente de medios materiales y humanos necesarios para realizar adecuadamente los trabajos contratados, en su caso, a través de la correspondiente acreditación oficial otorgada por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

Aunque no es una obligación, estas empresas suelen dar su punto de vista técnico en la interpretación de los resultados de los ensayos, más allá de la presentación de los informes con los datos pertinentes.

Los suministradores de productos o proveedores.

Se consideran proveedores de productos los fabricantes, almacenistas, importadores o vendedores de productos de construcción. Se entiende por producto de construcción aquel que se fabrica para su incorporación permanente en una obra incluyendo materiales, elementos semielaborados, componentes y obras o parte de las mismas, tanto terminadas como en proceso de ejecución".

Dichos productos están sujetos a una normativa de calidad y deben cumplir con unas prescripciones técnicas que se señalan en el proyecto. Hay veces que el constructor, propone cambiar unos productos por otros y lo tiene que hacer desde el punto de vista de la igualdad en calidad de los mismos, nunca debe proponer un producto de menor calidad que el definido originalmente.

Dentro de las obligaciones de estos proveedores, podemos citar las siguientes:

- Realizar las entregas de los productos de acuerdo con las especificaciones del pedido, respondiendo de su origen identidad, calidad y calidad, así como del cumplimiento de las exigencias que, en su caso, establezca la normativa técnica aplicable.

- Facilitar, en todo momento y cuando proceda, las instrucciones de uso y mantenimiento de los productos suministrados, así como las garantías de calidad correspondientes, para su inclusión en la documentación de la obra ejecutada.

Si se produce una propuesta de cambio de producto, debe existir en el informe-propuesta una comparación de calidades según el pliego de prescripciones técnicas particulares, y ser primero la sección de calidad del constructor la que lo valore, y si es aceptable, remitirlo a la dirección de obra para su aceptación o rechazo.

Los propietarios y usuarios.

Son dos agentes distintos, los propietarios, que están unidos más al concepto de mantenimiento y conservación, y los usuarios, unidos al concepto de utilización. Muchas veces, este concepto se aúna en uno solo, es decir, el propietario y el usuario inciden en el mismo agente.

Los propietarios están obligados a conservar en buen estado la obra mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como de recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuenta.

Los usuarios, sean o no propietarios, están obligados a la utilización adecuada de las obras o de parte de los mismos de conformidad con las instrucciones de uso y mantenimiento, contenidos en la documentación de la obra ejecutada.