

# Sistematización Informática del Planeamiento Urbanístico de Canarias

M. BLANCO BAUTISTA (1) & J. M. BARBERO FRANCISCO (2)

(1) Jefe de Servicio de Estrategia e Información Territorial. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial & (2) Jefe de Departamento de Soporte al Planeamiento. Cartográfica de Canarias, S.A. (GRAFSCAN)

**RESUMEN:** Este artículo describe el Sistema de Información de Planeamiento que se integra en el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN). Aborda los trabajos de Normalización y Sistematización del Planeamiento, Producción, Control de Calidad, Mantenimiento actualizado de la Base de Datos de Planeamiento, Explotación de la misma para dotarla de valor añadido y Difusión de los productos obtenidos. Se muestra el trabajo realizado en Canarias en los últimos años, con el objetivo de modernizar la gestión del territorio, hasta llegar a la situación actual y se hace un planteamiento de futuro.

**DESCRIPTORES:** Gestión del Suelo. Planeamiento urbanístico. Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN). Canarias.

## 1. Introducción

La Sistematización Informática del Planeamiento Urbanístico de Canarias es un proyecto que forma parte de otro más ambicioso que tiene como objetivo primordial la modernización de la gestión del suelo GALÁN (2000). Es esta gestión la que necesita de una mejora en su eficiencia para dar un mejor servicio al ciudadano con una metodología de trabajo más eficiente para todos los intervinientes y el consiguiente ahorro de tiempo y coste para todos. No son objetivos de este proyecto sino medios para alcanzarlo: la normalización, el apoyo a la redacción o producción, el control de calidad, el mantenimiento actualizado de la información de planeamiento, la explotación de los datos para dotar a ésta de valor añadido y la difusión del planeamiento urbanístico vigente. Corremos el riesgo de convertir estos me-

dios en objetivos. Es necesario ser conscientes de ello para mantener el rumbo firme durante el desarrollo de este ambicioso proyecto de modernización de la administración pública y de la sociedad en la gestión del suelo.

Desglosaremos conceptualmente el objetivo a buscar, para dividir el sistema en aquellos elementos necesarios para su funcionamiento. Se describen brevemente los problemas existentes en el sistema actual de gestión del territorio, para pasar a comentar las principales aproximaciones a la solución que se han llevado o se están llevando a cabo.

Una vez conocido el objetivo y sus antecedentes y aproximaciones a la solución se describe el requisito fundamental que es precisamente que se use el sistema, esto es, que simplifique las tareas de gestión.

Por último sólo queda detallar cada uno de los elementos de que consta el sistema:

- Agentes que intervienen en la ordenación y gestión del territorio. Gestión del cambio.
- Normalización y Sistematización Informática del Planeamiento. Redacción de normas e instrucciones técnicas.
- Apoyo a la redacción, simplificación administrativa e implantación de la administración electrónica en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento.
- Acciones formativas y herramientas informáticas de ayuda a la redacción de planeamiento sistematizado.
- Conversión o traducción de planes no sistematizados y/o no adaptados.
- Control de Calidad. Generación de informes y protocolos.
- Base de Datos de Planeamiento de Canarias.
- Mantenimiento actualizado de la información de planeamiento vigente de la BDP de Canarias.
- Explotación de la BDP de Canarias (análisis geográficos, mapas temáticos y generación de informes por geo-procesamiento).
- Generación de documentos y planos digitales en formatos portables y estándar.
- Difusión masiva del planeamiento vigente en portales Web, establecimiento de servicios estándar según la Directiva INSPIRE (WMS, Catálogo, Descarga...) y generación de informes telemáticos mediante servicios de geoprocesamiento.

## 2. Objetivo

El objetivo principal de la Sistematización del Planeamiento es la modernización de la gestión del suelo en Canarias.

Este objetivo resume toda una serie de objetivos marcados para el "Sistema de Información del Planeamiento", tanto en Canarias como en otras regiones. Tanto es así, que los objetivos identificados claramente por el Sistema de Información Urbana del Ministerio de Vivienda son comunes para toda España y, seguramente, fuera de nuestras fronteras. Estos objetivos son:

- Transparencia en suelo y urbanismo.
- Conocer el planeamiento en vigor.
- Conocer la disponibilidad de suelo y la evolución en su ocupación.
- Coordinación y complementación con las administraciones competentes.

Se trata de dotar al sistema de herramientas que hagan más eficiente las tareas de gestión como facilitar la consulta e interpretación del planeamiento, su tramitación, su interoperabilidad y la toma de decisiones.

## 3. Antecedentes

La gestión del suelo ha tenido históricamente y todavía hoy sigue teniendo una serie de problemas crónicos:

- La falta de precisión normativa y la existencia de determinaciones contradictorias o ambiguas.
- Terminología, determinaciones y conceptos heterogéneos, propios de cada redactor y específicos de un documento, no homologables.
- La representación gráfica imprecisa y el uso de cartografía inadecuada y de sistemas de representación heterogéneos.
- La interpretación discrecional del planeamiento.
- Ser poco o nada inteligible para el ciudadano, que ha requerido de asesoramiento especializado para conocer la aptitud de su propiedad.
- No facilitar ni fomentar la información pública y la participación ciudadana, limitándose al cumplimiento de los periodos de consulta legalmente establecidos.
- La media temporal para su formulación y tramitación ha sido exageradamente alta, de 8 a 15 años, y su coste económico y social extraordinariamente alto.

Dados estos antecedentes, planteamos a continuación los requisitos necesarios para conseguir los objetivos marcados.

## 4. Requisito

El principal requisito para la Modernización de la Gestión del Suelo en Canarias es la Normalización del Planeamiento Urbanístico.

La Normalización en Canarias está sustentada en el Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que establece, en sus artículos 28, 29 y 30, la necesidad de unas Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico.

Así, actualmente se están gestando Normas e Instrucciones Técnicas que especifican, res-

pectivamente, la definición y el formato, o sea el qué y el cómo, para:

1. El contenido sustantivo de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
2. La normalización documental de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como sus archivos de difusión.
3. Los archivos sistematizados para el intercambio de la información de planeamiento urbanístico.
4. Los acrónimos utilizados.
5. La relación normalizada de usos pormenorizados.
6. La normalización de las determinaciones de planeamiento urbanístico.

Y progresivamente, como resultado de la sistematización práctica realizada, seguirán surgiendo otras Normas e Instrucciones para:

- La relación normalizada de zonas de usos pormenorizados.
- La relación normalizada de zonas o tipologías de edificación.

Es un requisito indispensable la modelización que de estas Normas e Instrucciones hace la Base de Datos de Planeamiento (BDP) de Canarias, y de sus sucesivas versiones, para la comprobación de su cumplimiento por parte de los Instrumentos de Ordenación que se vayan integrando en ella. Esta BDP de Canarias propicia la difusión y gestión del planeamiento a través del Sistema de Información Territorial de Canarias, mediante herramientas para una gestión eficiente.

## 5. Hoja de ruta

El Gobierno de Canarias ha venido promoviendo la realización de diversas aproximaciones hacia la consecución del objetivo planteado:

- Desde 1995, en que comenzó su andadura el Cabildo de Tenerife y ya en 1997 cuando estaban unidos al proyecto, tanto el Cabildo de Gran Canaria como el Gobierno de Canarias y también la Comunidad Foral de Navarra, se trabajó en la Normalización mediante la elaboración de un manual como borrador de las Instrucciones Técnicas para la Sistematización de las Determinaciones de Ordenación del Planeamiento.
- Desde 1998, se ha venido trabajando, hasta la actualidad, en el Sistema de Información Geográfica (SIG) del Servicio de Ordenación de Espacios Naturales Protegidos y Paisaje de la Dirección General de Ordenación del

Territorio del Gobierno de Canarias. De manera práctica se unificó una leyenda para la representación de colores y tramas, así como etiquetas de la zonificación (ésta por ley) y la clasificación del suelo, como planos principales en la ordenación estructural de los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos.

- Como resultado de aquellos primeros pasos en materia de Normalización se realizó en 2001 la Sistematización del Planeamiento Estructurante y el Pormenorizado en Suelo Rústico de Canarias. Se definieron las determinaciones de ordenación a integrar en un modelo de datos ADSUARA & *al.*, (2000) [2] precursor del actual de la BDP. Desde aquel año se ha venido difundiendo el planeamiento sistematizado mediante la aplicación MAPA.
- Entre 2002 y 2004 se experimentó en la formulación de Planes Generales de Ordenación mediante el uso de los SIG, resultando varios planes aprobados e incluso uno firmado digitalmente.
- En el año 2003 se crea el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN) mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General.
- En 2004 se presentó el primer borrador de las Normas Técnicas sobre la Sistematización Informática del Planeamiento Urbanístico (SIPU), así como las de Sistematización de las Determinaciones del Planeamiento Urbanístico (SDPU), para su difusión entre los profesionales y comienzo de su puesta en práctica como modelo de datos de intercambio de planeamiento y las definiciones en las que se sustenta, respectivamente.
- En 2005 comienza el diseño de la Base de Datos de Planeamiento (BDP) de Canarias que integra instrumentos de ordenación que siguen una estructura de datos "SIPU" especificada.
- Desde 2005 se promovió la redacción de planeamiento sistematizado, mediante acciones divulgativas (charlas a estudiantes de arquitectura y delineación), acciones formativas (cursos y asesoramiento personalizado a equipos redactores), acciones prescriptivas mediante la inclusión de prescripciones técnicas en los Pliegos de Condiciones Técnicas para la redacción de los instrumentos de planeamiento promovidos por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial directamente o mediante la empresa pública GESPLAN, conforme a tales normas, instrucciones y criterios. Asimismo, se precisó el procedimiento de carga y control de calidad de planes en la BDP con el resultado de Informes de Control de Calidad normalizados

sobre el cumplimiento de las Normas e Instrucciones Técnicas.

- Desde 2006 se promovió la modernización de las Oficinas Técnicas Municipales mediante los programas de cooperación, con la realización de campañas anuales para la transformación del planeamiento vigente, y a veces en tramitación, en documentos estructurados y sistematizados, basados en determinaciones normalizadas, con representación y caracterización homogéneas, conforme a las normas SIPU.
- Desde 2006 el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN) cuenta con una herramienta muy útil, como es el Informe de Consulta Urbanística, a través de la aplicación MAPA.
- En 2007 se modela el procedimiento de Mantenimiento del Planeamiento Vigente mediante la sustitución de recintos en las capas correspondientes.

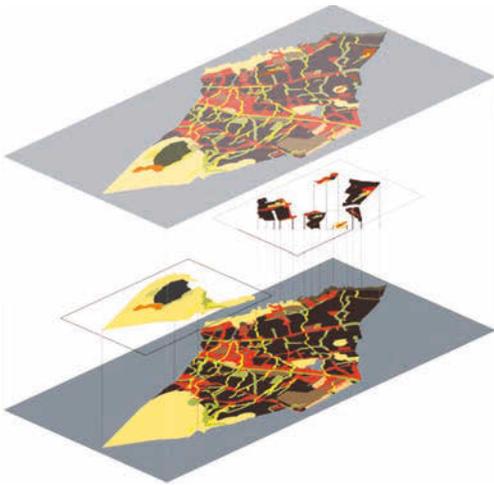


FIG. 1/ Modelo del procedimiento de Mantenimiento del Planeamiento Vigente

Fuente: Elaboración propia

- En 2008 se difunde en la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias (IDECanarias), el Planeamiento Sistematizado como una única capa refundida que dividía el territorio en recintos de igual ordenación, facilitando técnicamente así la consulta de todas las determinaciones aplicables sobre cada punto del suelo. Asimismo se dotó al sistema de la herramienta de Informe de Consulta Urbanística a través de la IDE, mediante protocolos estándar, facilitando así la generación de este informe desde cualquier visor WMS.
- También en 2008 comenzó la sistematiza-

ción de los planes y normas de Espacios Naturales Protegidos dentro de las campañas anuales de sistematización de planeamiento vigente llevadas a cabo por el Gobierno de Canarias a través de la empresa pública Gesplan (FIG. 2).

- En 2009, en materia de Normalización del Planeamiento, se comenzó a trabajar en borradores de documentos del Reglamento de los Instrumentos de Ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias, Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico de Canarias y varias Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico de Canarias, como la Relación Normalizada de Acrónimos de Planeamiento (ITPU-RNAP), Relación Normalizada de Usos Pormenorizados (ITPU-RNUP), Sistematización Informática del Planeamiento Urbanístico (ITPU-SIPU) y la Normalización Documental del Planeamiento Urbanístico (ITPU-NDPU).
- En diciembre de 2009 se firmó la Adenda de Canarias al Convenio Marco de Colaboración entre el Mº de Vivienda y la EPE Red. es para el desarrollo del Programa "Urbanismo en red". El objetivo del programa es la sistematización y publicación del planeamiento urbanístico vigente (PGOs y sus modificaciones y revisiones, planes de desarrollo y estudios de detalle) y de los planes y normas de los ENP de la totalidad del territorio de Canarias.
- Desde principios de 2010 se están estableciendo protocolos de comunicación y coordinación de las distintas bases de datos existentes en la materia dentro del Gobierno de Canarias, como son el Archivo de Planeamiento de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial (que almacena los archivos digitales escaneados de los expedientes en papel de planeamiento vigente e histórico del archivo de planeamiento de la Viceconsejería de Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias), la Base de Datos de Suelos de Gesplan (que almacena datos sobre la tramitación, la gestión y la ejecución de los Instrumentos de Ordenación) y la propia Base de Datos de Planeamiento de Canarias y el Sistema de Información Territorial de Canarias, que gestiona la empresa pública Grafcan.
- Desde julio de 2010 se está difundiendo el Planeamiento Sistematizado por capas, con el que el usuario puede activar o desactivar las distintas capas en las que se agrupa el planeamiento según sus requerimientos de visionado o análisis. Las capas que se están difundiendo son las de ámbitos de ordenación, ámbitos suspendidos, ámbitos en mantenimiento de la BDP, clasificación de suelo, categorización y subcategorización de suelo,

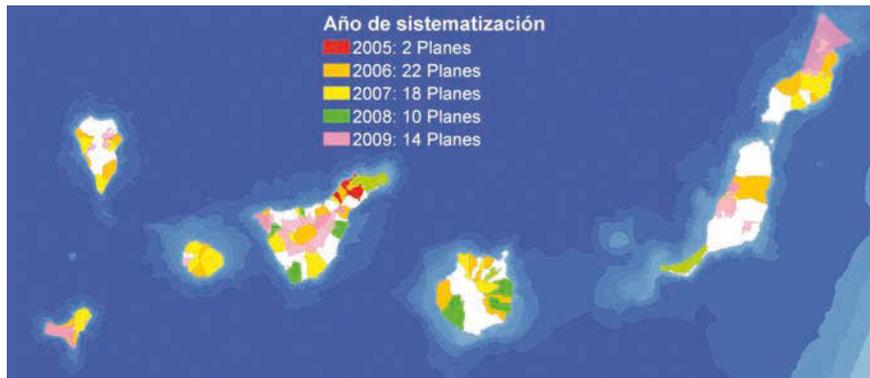


Fig. 2/ Campañas anuales de sistematización de planeamiento vigente

Fuente: Elaboración propia

elementos estructurantes (sistemas generales y equipamientos estructurantes), líneas de trama urbana, zonas de edificación (tipo-

logías), zonas de usos pormenorizados, catálogos de protección, ámbitos de gestión e instrumentos de desarrollo.

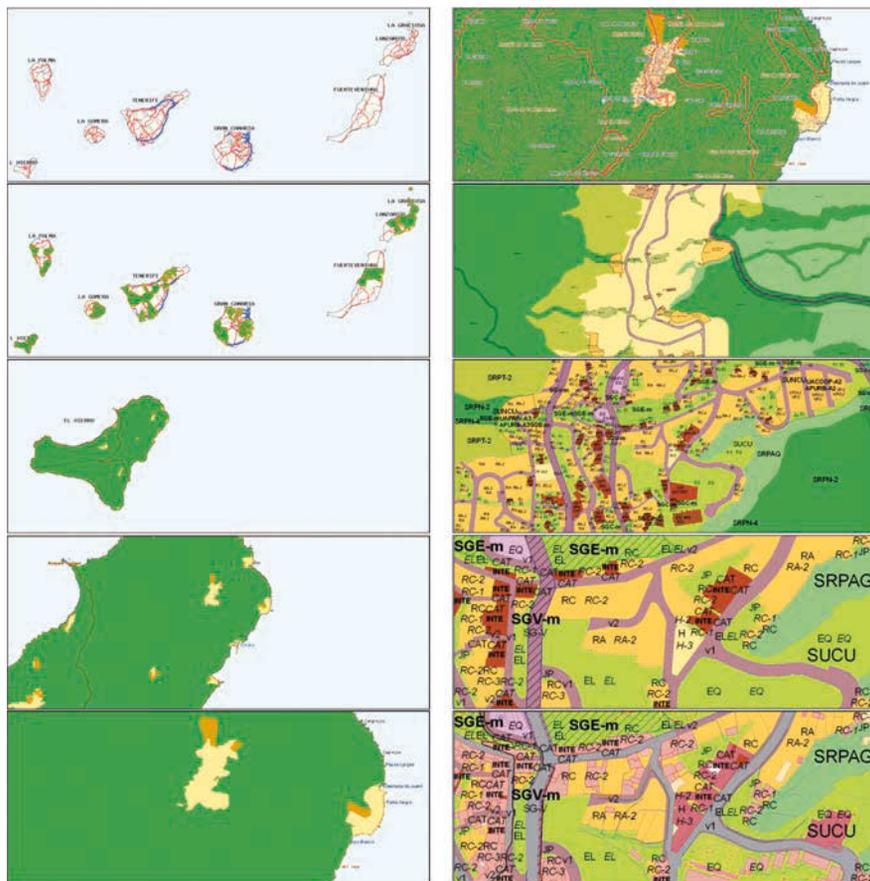


Fig. 3/ Planeamiento Sistematizado por capas

Fuente: Elaboración propia

- También en julio de 2010, comenzó, como extracción a partir del servicio por capas, la difusión del nuevo servicio WMS Clases de Suelo y Áreas en Desarrollo (SIU Canarias), siguiendo las directrices del Grupo de Trabajo del SIU del Ministerio de Vivienda.
- Como trabajos en curso se están desarrollando:
  - Herramientas de ayuda a la redacción sistematizada.
  - Generación de planos y normativa normalizados a partir de la BDP.
  - Servicios de Temáticos de Explotación GALÁN (2000), como productos de valor añadido a la información de partida (totales estadísticos por ámbitos geográficos y por temas).

## 6. Conclusiones

La primera conclusión que se obtiene en estos últimos años es que la problemática y los objetivos son comunes en las distintas regiones. Aunando esfuerzos con el consiguiente ahorro de costes y optimización de los recursos, los

frutos obtenidos serán mejores y lo habrán sido en menos tiempo.

Durante este tiempo hemos adquirido un importante bagaje sobre el conocimiento y la práctica de la sistematización del planeamiento, hemos creado y estructurado una sólida Base de Datos de Planeamiento de Canarias que somos capaces de mantener, explotar y difundir, estamos traduciendo nuestra experiencia a normas e instrucciones técnicas que nos sirvan de guía metodológica. Sin embargo hemos encontrado una gran resistencia al cambio. Por ello, el camino que nos queda por andar debe centrarse fundamentalmente en la gestión del cambio, implicando a todos los agentes que intervienen en la ordenación y gestión del suelo. Hemos de arbitrar una serie de acciones para inducir el cambio de metodologías, procedimientos y costumbres. La resistencia al cambio sólo se vence mediante la voluntad favorable y el convencimiento de que la sistematización del planeamiento urbanístico resuelve los problemas crónicos de la ordenación y gestión del suelo y es un medio eficaz para alcanzar el objetivo propuesto.

## 7. Bibliografía

ADSUARA, X. & L. ZARRALUQUI & E. RIVERO & P. SOSA (2000): *Criterios generales para la integración del planeamiento urbanístico y territorial en un Sistema de Información Territorial (SIT)* <http://ww2.pcypsitna.navarra.es/C4/Territorial%202000/Document%20Library/PONENCIAS/ADSUARARIVERO.PDF>

GALÁN, M. (2000): *Estrategia para la explotación de las BD's territoriales en el DUT. Territorial 2000* (Pamplona 9/11/2000) <http://ww2.pcypsitna.navarra.es/C4/Territorial%202000/Document%20Library/INDICE%20DE%20PONENCIAS.htm>.