

Editorial

Los Sistemas de Información Geográfica o Territorial y su impulso en el urbanismo español

La organización de este número monográfico fue una idea que empezamos a articular en la Revista desde hace ya cuatro años, con la intención de reunir las experiencias aisladas institucionales que estaban llevándose a cabo en el ámbito estricto del planeamiento y la gestión urbanística municipal o de las Comunidades Autónomas. Las experiencias pioneras se habían empezado a dar a conocer, saliendo a la luz desde el cerrado ámbito de sus oficinas en la Administración pública, en las dos consecutivas "Jornadas de Ayuntamientos con SIG", celebradas en Valencia en enero de 1996, la primera, y en mayo de 1997 la segunda, organizadas ambas por el Ayuntamiento de Valencia (una tercera se celebró en Valladolid en octubre de 1998). Fueron aquellas dos primeras Jornadas las precursoras de los posteriores congresos de difusión de los sistemas de información institucional (o corporativa, como se le llama en términos angloséfonos) orientados expresamente a organizaciones o entes públicos.

Paralelamente y sin conexión alguna entre ellas, se estaba organizando desde el Gobierno de Canarias la I Conferencia sobre Sistemas Avanzados de Gestión Territorial, "Territorial 97", que se celebraría en Las Palmas de Gran Canaria en noviembre de 1997, origen a su vez de otra serie prometedora de reuniones técnicas específicas, cuya II Conferencia, "Territorial 2000", va a celebrarse en Pamplona entre el 8 y el 11 de noviembre, organizada por los Gobiernos de Canarias y de Navarra, deseando estar a tiempo en la calle con este número para esa cita. La perspectiva de que otros años se vayan celebrando en otras ciudades parece ser que está asegurada.

Íbamos conociendo de este modo, a saltos, las experiencias que se presentaban en dichas jornadas o congresos, pero siempre cabía la duda de que alguien estuviese elaborando algo realmente interesante y que no fuese aún reconocido. Con este objeto de indagar en los nuevos programas en curso en España y además poder ofrecer una panorámica más amplia del proceso de introducción y desarrollo de estas nuevas tecnologías en la vida municipal, elaboramos y enviamos en junio de 1998 una encuesta de ámbito estatal dirigida a los casi 300 municipios mayores de 20.000 habitantes con cuestiones relativamente detalladas. Sus resultados se recogen al final de este número, permitiendo así encuadrar todo lo anterior en las reales magnitudes del contexto global de la Administración local, concluyéndolo con una perspectiva nacional. Ciertamente, gracias a la encuesta aparecieron algunas experiencias interesantes no tan conocidas, cuyos autores fueron invitados, en cada caso, junto con las más consagradas, a exponerlas en este número.

Además, dadas las competencias autonómicas exclusivas en todo lo que es planificación territorial y urbanística en España, nos ha parecido imprescindible indicar, al menos, los caminos, enfoques y una muestra orientadora del trabajo ímprobo de coordinación, integración y homogeneización de la cartografía catastral y de los sistemas de bases de datos urbanísticos en que han de sumergirse sin demora todas las Comunidades Autónomas para poder comparar y agregar sus propios planes municipales y regionales, no digamos ya si quieren hacer un seguimiento continuo de la evolución de los mismos.

Esto nos obligaba a diferenciar las fases de este enorme desarrollo necesario. Una primera e imprescindible etapa es la de poseer un SIG informativo-representativo de los espacios

naturales, unidades ambientales, suelos, cultivos, aguas superficiales, carreteras, conducciones, etc, para ir vaciando sobre él los planes municipales y parciales y los suelos urbanos por clases y usos globales y demás datos de densidades y edificabilidades de cada plan (siendo estos suelos, planes o actuaciones la unidad elemental de referencia). Y una segunda fase posterior, muy laboriosa, pero inevitable — en el sentido del progreso informático y de eficiencia económica — que representa el abordar la gestión continua, no ya de los planes y sus reformas como un todo, sino de su desarrollo, calle a calle y casa a casa, donde la unidad de información es ya la parcela catastral y sus transformaciones urbanas.

De las utilizaciones del SIG para la información regional territorial o del planeamiento urbanístico a nivel global ya hay magníficos ejemplos en todas las Comunidades Autónomas, Provincias y algunos Municipios, en algunos casos mejores que en otros, claro es. Pero el reto de un seguimiento diario para el gobierno minucioso del territorio y de las actividades de la ciudad ha de basarse en un depuradísimo parcelario catastral digitalizado de todo el ámbito municipal y regional y eso no está tan generalizado; aunque ya se va disponiendo a nivel estatal — gracias a un potente esfuerzo desarrollado por el Centro de Gestión Catastral del Ministerio de Economía y Hacienda desde 1984 que es envidiado y modelo para otros países europeos — de una buena base catastral digitalizada de casi la totalidad de las ciudades (catastro de urbana al 85%) y de casi todo el suelo rústico o no urbanizable (catastro de rústica al 50%), cuya función básica es la fiscalidad de la propiedad fundiaria y cuya competencia de gestión es estatal.

No obstante, el manejo de objetos geométricos en un SIG — con fines que, como los urbanísticos, son más complejos y sofisticados que la emisión de recibos alfanuméricos para la recaudación del impuesto de bienes inmuebles (IBI) — exige esa depuración exquisita de “ruidos parasitarios” del propio dibujo de cada parcela catastral que hay que ir realizando poco a poco en todas las bases catastrales municipales. Y eso corresponde no al Estado, sino a los Municipios o, en su defecto, a las Comunidades Autónomas respectivas, si bien las economías de escala obvias de tamaña tarea harían apropiado que fuesen éstas las que impulsaran el proceso.

Por ello y dada su complejidad, sólo algunas Autonomías se han implicado en esta tarea de homogeneizar y depurar sus bases cartográficas y parcelarias y merecen ser escuchadas para que nos den a conocer su experiencia y andadura. Sin duda alguna, en este momento Navarra y Canarias van llevando la delantera en esta empresa titánica y prolongada. Incluso, ya han comenzado al unisono, aglutinando economías de escala también, a abordar la homogeneización de los criterios para nutrir las bases de datos de la información urbanística municipal; bases imprescindibles para la diversidad de soluciones particularizadas en los planeamientos locales con las que se podrán cargar los SIG catastrales para la adecuada gestión y gobierno continuos del territorio. El proceso es lento y dilatado, exigirá varios años en cada Comunidad, pero la solidez de su construcción obliga a ser cautelosos para poder ser meticulosos y exactos. Los errores al querer correr se pagan caros, como mostró el infame «catastrazo» de noviembre de 1990.

Las buenas bases catastrales son un elemento crucial del entero sistema, condición necesaria para su éxito, ya que ellas han de permitir albergar fielmente toda la información social, económica, urbanística, civil y administrativa que diariamente se produce y que afecta a cada propiedad, parcela o casa individualizadamente tomada como el elemento unidad de información. La trascendencia para la propia institución del Catastro de la propiedad es considerable, ya que únicamente una utilización rigurosa de sus bases podrá revertir como feed back para retroalimentar su acervo y permitir una actualización continua y fiable del mismo, sin depender de revisiones expresas y mastodónticas de contratos dispersas y dispares. Será la manera de internalizar los costes de las revisiones catastrales en la propia gestión administrativa continua, con una enorme economía imposible de cuantificar, ya que depende de los ilimitados años que se quieran poner como horizonte de referencia.

En paralelo con este proceso instrumental sine qua non de elaborar una correcta cartografía digital en SIG ha de abordarse el proceso de programación informática de los instrumentos de planeamiento urbanístico para poder gestionar sus complejos mecanismos de transformación y seguimiento diarios. De eso es de lo que hablan los expertos que, por separado, han programado los diversos formatos de gestión adecuados para cada una de las experiencias municipales que se exponen en este número.

Se ha estructurado el número monográfico de manera que, tras los dos trabajos más genéricos con una visión global desde el Estado o desde las Comunidades Autónomas —en términos más universales y expresamente válidos para todos los municipios— se exponen por orden de antigüedad de su puesta a punto o de su aplicación efectiva los trabajos con SIG de planes urbanísticos municipales. Estos han sido los que, según nuestra información, están más elaborados hoy en España y que, además del conocimiento directo que de ellos ya se venía teniendo en los congresos y conferencias a que se ha hecho referencia, su pertinencia y avanzados desarrollos han venido corroborados por la encuesta que hasta ahora no habíamos podido completar. Todos los autores fueron invitados a seguir un elemental guión metódico para referirse a cuestiones comunes que permitieran una comparación entre ellos, sin perjuicio de su entera libertad de desarrollo, lo que ha llevado a una disparidad de enfoques. La referida encuesta y su primaria explotación estadística, incluso con un útil listado de servicios, personas, municipios interesados, direcciones, emilios, etc., es el artículo-informe con el que se cierra esta monografía.

El equipo pluridisciplinar integrado por Xavier ADSUARA & Luis ZARRALUQUI & Esther RIVERO & Pedro SOSA, bajo la dirección técnica del primero, están desarrollando un trabajo modélico de muy altos vuelos de colaboración interadministrativa (o mejor debiera decirse trans-administrativa) emprendido entre expertos funcionarios pertenecientes a los Cabildos Insulares de Tenerife y Gran Canaria y de los Gobiernos de Navarra y Canarias. En una primera prueba de la eficiencia de trabajo en equipo presentan un resumen introductorio, didáctico y con claridad discursiva, sobre los criterios generales para configurar el planeamiento en el seno de unas bases de datos geográficos que permita su manejo en un sistema de información territorial para el gobierno integral del territorio, dejando para más adelante las partes sustantivas y propositivas de su trabajo de sistematización que ya está muy avanzado.

El segundo trabajo de ámbito supralocal es el de Javier GARCÍA-BELLIDO & Ricardo SANTOS & Manuel ÁLVAREZ-ARENAS sobre "Simulación del diseño y la gestión del planeamiento urbanístico en el programa Hipódamos", en el que abordan dos aspectos complementarios, primero una breve exposición del objeto, evolución y contenidos de las versiones del programa Hipódamos, elaborado desde 1993 en la propia Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento, y una segunda parte con el análisis sistemático de las tipologías edilicias y los usos urbanísticos para su integración en la simulación de los diversos escenarios posibles de planeamiento en toda escala o ámbito, objetivo final de cualquier programa prospectivo, sometible a ensayo y error, como es la planificación urbanística.

A partir de aquí vienen los trabajos municipales, podríamos decir, aquéllos que han elaborado y desarrollan específicamente un programa ad hoc de planeamiento y gestión estrictamente ajustado a las características propias de cada municipio, según la magnitud de sus necesidades, posibilidades, medios, fines, etc. Esta particularización al caso concreto les ha permitido diseñar unos programas "ajustados como un guante" a sus peculiaridades urbanístico-administrativas, y aún políticas. Este paso es obviamente el apropiado para no detenerse en abstracciones o esencialidades metafísicas. Pero no hay duda de que, cuando las Comunidades Autónomas exijan determinados requisitos para hacerlos estadísticamente compatibles unos con otros a nivel comarcal-regional, surgirán nuevos criterios de adaptación y universalización de los resultados y accesibilidad general de dichos planes y procesos para cualquier consultor exterior.

Juan ALTÉS & Emilio FORCÉN exponen su trabajo sobre «SIGVAL: Sistema de Información Geográfica de carácter local para la gestión de la Ciudad de Valencia», ya en desarrollo desde 1991, con una notable calidad y riqueza de sus bases de datos a pleno rendimiento con una amplia accesibilidad de la información urbanística, licencias, callejero, accesos por internet, etc.

Blanca ATIENZA en su trabajo sobre "El SIG del Ayuntamiento de L'Hospitalet" expone con rigor sus fases sucesivas de desarrollo desde 1991-93 hasta su actual unidad y calidad cartográfica y riqueza de consultas gráficas urbanísticas permitiendo cruzar datos muy diversos.

Mariano GRAJAL, con su artículo sobre "Avances informativos en el proceso urbanístico en el Ayuntamiento de Valladolid", expone que desde 1993 con un CAD y con motivo de la revisión del Plan General, se ha desarrollado una actualizada cartografía con especial referencia a las redes de infraestructuras y servicios municipales y una completa información parcelaria y arquitectónica del planeamiento realizado sobre dicha base.

Juan Miguel CERPA & Inmaculada CARRETERO, en su trabajo "El Plan General de Las Palmas de Gran Canaria y su Sistema de Información Geográfica", señalan que vienen desarrollando desde 1995 y para la revisión del PG un sistema combinado de digitalización CAD-SIG de resolución más simple y flexible, accesible en intranet, completándose con un programa de consulta inteligente.

José Manuel ROMERO & Pedro GARCÍA ALARCÓ, con "El Sistema de Gestión Territorial Continua de la Gerencia de Urbanismo de Madrid", exponen el programa SIG que, desde 1993-96 y para la revisión del PG de 1997, han venido desarrollando para usuarios intranet de los diversos servicios descentralizados y usuarios remotos extranet (por convenio con instituciones), con la cartografía, ortofotos de satélite actualizadas, datos urbanísticos parcelarios del planeamiento actualizado y el seguimiento de la tramitación administrativa de planes, licencias y obras, permitiendo consultas informativas vía internet.

Finalmente, Antonio LLAMAS MÁRQUEZ en "Aplicación de un SIG Municipal en la revisión del Plan General de Palma de Mallorca", expone que desde 1998-99 desarrollan una aplicación específica para su PG con fichas urbanísticas y consultas de los datos del mismo.

La encuesta municipal, elaborada por los que, desde dentro de la propia Subdirección General de Urbanismo, hemos venido desarrollando el programa Hipódamos, J. GARCÍA-BELLIDO y R. SANTOS, con la ayuda para la explotación estadística, confección de cuadros y grafismos de Pablo FIDALGO, demuestra sustancialmente que la penetración del SIG aplicado al planeamiento es todavía escasa, pero significativa su decisiva implantación en los grandes municipios y sus perspectivas de crecimiento y generalización de funciones.

Nos hubiera gustado haber podido comparar más detalladamente con otros países y municipios señeros en todo el mundo, pero las misivas insistentes a nuestros amables corresponsales en el extranjero no han surtido todo el efecto deseable, excepto en los casos iberoamericano, francés y holandés de quienes tenemos unas interesantes visiones globales en sus respectivos países.

COORDINADORES DEL NÚMERO
Javier GARCÍA-BELLIDO
Ricardo SANTOS DÍEZ