

# **Proyecto Normaplur: Normalización de la redacción del planeamiento para su integración en la IDE de Castilla y León -IDECYL-**

Alberto González Monsalve

Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo  
Consejería de Fomento - Junta de Castilla y León  
C/ Rigoberto Cortejoso, 14, 47014 Valladolid  
gonmonal@jeyl.es

## **1 Introducción**

Desde la Junta de Castilla y León, se está llevando a cabo un proyecto integral de información urbanística, que comprende una serie de actuaciones que se expondrán a lo largo de este artículo, y que se ha denominado con carácter general Proyecto NORMAPLUR. Tuvo sus antecedentes hace más de quince años con la creación del Archivo de Planeamiento Urbanístico mediante el cual se viene ofreciendo a través de internet los documentos de los instrumentos de planeamiento en formato pdf. En los últimos años se ha visto implementado por otra serie de actuaciones, que conforman el citado proyecto, encaminadas a la normalización del planeamiento con objeto de su transformación en formatos digitales vectoriales, para su incorporación en bases de datos.

Para comprender mejor el proyecto y las soluciones que se adoptaron, conviene exponer las preguntas que nos hicimos en su momento, y que fueron las siguientes: ¿Desde qué organismo o administración se va a ofrecer la información urbanística? ¿Qué información es absolutamente imprescindible poner a disposición de los ciudadanos? ¿Qué otra información complementaria sería conveniente ofrecer? ¿De qué medios se dispone para ofrecer esa información de forma continuada y actualizada?

La contestación a estas preguntas determinará la forma de afrontar la información urbanística, y las iniciativas a desarrollar probablemente serán distintas en función de quien y desde donde se realicen.

En el caso que nos ocupa, las preguntas las planteamos y contestamos desde la Administración de la Comunidad Autónoma, y desde un ámbito territorial y administrativo como Castilla y León.

Esto es fundamental teniendo en cuenta los datos que brevemente mostraré a continuación sobre la realidad territorial y administrativa de Castilla y León.

### 1.1 Realidad territorial y administrativa de Castilla y León

Castilla y León es la región más extensa de España y de Europa, con 94.225 Km<sup>2</sup>, repartidos en 9 provincias y 2.248 municipios, de los cuales, tan sólo 15 superan los 20.000 habitantes, y con una población total de la Comunidad de 2,5 millones de habitantes.

Si lo comparamos con el conjunto de España, Castilla y León supone el 18,6 % de la superficie, el 27,7 % de los municipios, y el 5,6 % de la población. En definitiva, mayor número de municipios con menor población.

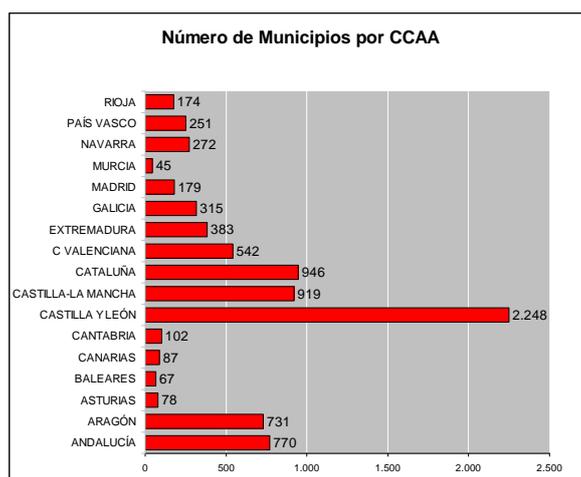


Figura 1. Número de municipios por Comunidad Autónoma. [1]

El número y características de los municipios son determinantes para definir la información urbanística, puesto que aunque en muchos de los casos la aprobación de los instrumentos de planeamiento sea competencia autonómica, sin embargo, la iniciativa urbanística y su gestión son competencia municipal.

Por tanto, si existen 2.248 municipios, deberán existir otros 2.248 instrumentos de planeamiento general para completar el mapa urbanístico de la Comunidad. En la actualidad están en vigor 779 instrumentos de planeamiento general en Castilla y León, sin contar sus modificaciones, correcciones, etc, y más de 5.000 instrumentos de desarrollo.

## **1.2 Objetivos de información urbanística**

Al margen de los datos expuestos, se definieron los siguientes **objetivos y prioridades** para garantizar la información urbanística:

I. La información deberá ser accesible libremente a través de internet. Deberá existir al menos un acceso común en internet a toda la información urbanística de la Comunidad (PLAU-Registro de Urbanismo), sin perjuicio de la existencia de nodos específicos en ámbitos municipales o provinciales.

II. La información tiene que estar actualizada. Resulta imprescindible ofrecer la información centralizada y actualizada sobre qué instrumentos de planeamiento están vigentes en cualquier municipio de la Comunidad (objetivo: 2 días desde su publicación en el BOCYL). La actualización de la visualización de los documentos y la información interactiva, podría flexibilizarse.

III. Se debería ofrecer información, al menos, con “apariencia” de seguridad jurídica. Las determinaciones urbanísticas tienen una gran repercusión jurídica y económica, por lo que debería ofrecerse la visualización de la documentación original aprobada, firmada y sellada. Aunque la visualización y descarga a través de internet, no tenga la validez jurídica de una cédula urbanística, ni de los documentos originales, al menos el usuario del servicio de información debería poder comprobar que el documento se corresponde con el original. En el futuro podría sustituirse el sello y firma en papel, por la firma electrónica.

IV. Se deberá dar información de todos los municipios de la Comunidad Autónoma. Desde la Administración de la Comunidad se debían tomar las medidas necesarias para asegurar la información urbanística de todos los municipios, y no sólo de los de mayor actividad.

V. Se establecerían el siguiente orden de prioridades en los **objetivos** de información urbanística, de forma que no se deberían destinar recursos a un objetivo hasta que no estuviera garantizado el anterior; y se fijaría un periodo de actualización para cada uno:

1. Ofrecer los datos sobre qué instrumentos están vigentes.
2. Visualizar los documentos originales, con la “apariencia” de seguridad jurídica, ya indicada.
3. Disponer de un mapa continuo vectorial interactivo con ciertas determinaciones urbanísticas.

Retomando los datos expuestos sobre Castilla y León, y habiendo definido los objetivos que nos habíamos marcado, llegó el momento de plantearnos la pregunta de ¿Que medios y recursos disponemos? Y por lo tanto, qué podemos y qué no podemos hacer para conseguir esos objetivos en Castilla y León.

### **1.3 Actuaciones posibles**

**Qué no podemos hacer.** No podíamos plantearnos desde la Administración de la Comunidad trasladar, a posteriori, todas las determinaciones urbanísticas para incluirlas en bases de datos. Una vez elaborados y aprobados los miles de instrumentos de planeamiento de Castilla y León, no podríamos interpretarlo, normalizarlo, cargarlo y mantenerlo en bases de datos con todas sus determinaciones detalladas; al menos, no desde la Administración de la Comunidad.

Podría ser viable el desarrollo de iniciativas en municipios grandes que incluyeran la traslación de todas las determinaciones urbanísticas hasta el detalle de parcela, y que podrían tener el apoyo de la Comunidad Autónoma, o de la Administración del Estado. No obstante, como ya se ha comentado, previa o conjuntamente debería estar garantizada la información de los tres objetivos indicados más arriba, y asegurarse los recursos necesarios para su mantenimiento.

Ofrecer una información urbanística digital interactiva a través de sistemas de información o infraestructura de datos espaciales, ofreciendo las determinaciones

urbanísticas pinchando sobre un punto del territorio, sin tener la certeza de que se está ofreciendo la información vigente en ese momento, puede resultar contraproducente. Dado lo dinámico y cambiante de la legislación y del planeamiento urbanístico, al menos, debería ofrecerse el acceso a la documentación original aprobada más recientemente, y avisarse en el sistema de información interactivo sobre la fecha de actualización.

El grado de utilidad y satisfacción del usuario dependerá del objetivo que se persiga. Si se trata de ofrecer toda la información urbanística vigente de un municipio, descendiendo hasta el detalle de una cédula urbanística, no se debería asumir ni una mínima desactualización, y por tanto desde la Administración de Castilla y León sería inviable su mantenimiento para el conjunto de la Comunidad. Por el contrario, si se trata de ofrecer una información urbanística para realizar estudios estadísticos o territoriales, sí se admitiría una cierta desactualización.

**Qué sí podemos hacer.** Se definieron una serie de actuaciones posibles, ejecutables y sostenibles, acordes con los recursos disponibles, y que aseguraran el cumplimiento de los objetivos marcados, y teniendo en cuenta la realidad territorial de Castilla y León. Son las siguientes:

1. Normalizar previamente a la elaboración del planeamiento: Instrucciones Técnicas de Normalización de Planeamiento -ITPLAN-
2. Aprobar una legislación que fomente la información urbanística.
3. Informar en internet de qué planeamiento está vigente en cada municipio, y visualizar los documentos originales en formato pdf. Archivo de Planeamiento Urbanístico -PLAU-
4. Facilitar herramientas a los redactores para la elaboración de planeamiento normalizado. Aplicación PLURCAD
5. Elaborar un mapa digital continuo con determinaciones de planeamiento general. Censo de Suelo -CESU-

Este conjunto de actuaciones, que se exponen a continuación, conformaron el denominado proyecto NORMAPLUR.

## **2 Instrucciones Técnicas de Normalización -ITPLAN-**

La gran cantidad de equipos redactores de planeamiento y de administraciones públicas implicadas en la elaboración y aprobación de planeamiento urbanístico en

Castilla y León, había originado una gran disparidad de contenidos, simbología, formatos, etc, que dificultaban su interpretación y su traslación a bases de datos.

Por tanto, si se quería avanzar en la mejora de la información urbanística, resultaba imprescindible disponer de unas instrucciones de normalización. Con la participación de todos los agentes implicados, se elaboró la Orden de la Consejería de Fomento 1572/2006, de 27 de septiembre, por el que se aprobaba la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, sobre normalización de los Instrumentos de planeamiento urbanístico. (ITPLAN). (BOCYL 10/10/2006)

Las ITPLAN establecen la cartografía de referencia que debe utilizarse, las definiciones de los conceptos urbanísticos, los acrónimos, el contenido y estructura de los planes, los formatos en papel y digital, el diseño de fichas, etc.

PO-2 Codigo	PLANO DE ORDENACIÓN Y GESTION Ordenanza	ESCALA 1/1.000 Relleno, sólido o trama	Linea
R	RESIDENCIAL	MAGENTAS - MARRONES	
I	INDUSTRIAL	AZULES	
T	TERCIARIO	ROJOS CLAROS	
VI	VIARIO PUBLICO	GRISES	
EL	ESPACIO LIBRE	VERDES	
EQ	EQUIPAMIENTO	OCRES	
SU	SERVICIO URBANO	NARANJAS OSCUROS	
IT	INFRAESTRUCTURAS TERRITORIALES	CIANOS	
<b>Ámbitos de Planeamiento</b>			
	ÁREA DE PLANEAMIENTO ASUMIDO	GRISES	DISCONTINUA e= 1,35 mm aprox
	SECTORES EN SUR-D	TIERRA	TIERRA OSCURO DISCONTINUA e= 1,35 mm aprox
	SECTORES EN SU-NC OTROS ÁMBITOS (ED/PE)	MAGENTA CLARO	MAGENTA OSCURO DISCONTINUA e= 1,35 mm aprox DISCONTINUA TRAZO CORTO
<b>Ámbitos de Gestión</b>			
	UNIDADES DE NORMALIZACIÓN		PUNTO Y RAYA e= 0,5 mm aprox
	OTRAS ACTUACIONES AISLADAS		PUNTO Y RAYA e= 0,5 mm aprox
	UNIDADES DE ACTUACIÓN		PUNTO Y RAYA e= 0,5 mm aprox
<b>Otra Simbología</b>			
	ALINEACIÓN EXISTENTE	NEGRO	CONTINUA e= 0,4 mm aprox
	ALINEACIÓN NUEVA	ROJO	DISCONTINUA e= 0,65 aprox
	LÍNEA DE EDIFICACIÓN	ROJO	DISCONTINUA e= 0,4 mm
	FUERA DE ORDENACIÓN	RAYADO NEGRO	

Figura 2. Instrucciones Técnicas de Normalización –ITPLAN-

Cartografía. Las Instrucciones indican una serie de criterios sobre la cartografía que deberá utilizarse para la elaboración de los planes. Será la proporcionada por el Centro de Información Territorial de la Junta de Castilla y León; y de no existir cartografía disponible, se elaborará previamente siguiendo las normas cartográficas vigentes.

Definiciones. El Reglamento de Urbanismo de Castilla y León [2], ya recogía una serie de definiciones de conceptos básicos urbanísticos. No obstante, era necesario completarlas con un listado más amplio que incluyera, entre otras, las definiciones de los diferentes usos urbanísticos, manzana, alineaciones, anchos de vía, rasante,

cerramientos, linderos, retranqueos, fondos edificables, líneas de edificación, volumen, superficie, alturas, tipos de planta, etc.

Acrónimos. Se definieron más de cien acrónimos de términos y conceptos que abarcan todo el proceso urbanístico: datos generales, usos, ámbitos de planeamiento, documentación, dotaciones, gestión, etc.

Contenido de la documentación de los planes. Se define con precisión la estructura y contenido para cada tipo de planeamiento: memoria informativa y normativa, planos de información y de ordenación, catálogo, estudio económico, etc

Simbología. Se define la simbología que debe utilizarse en los planos: colores, tramas, sombreados, etc.

Formatos de la documentación. También se definen los formatos en que deben presentarse toda la documentación, tanto es soporte papel como en el formato digital. En este último caso, se ofrecen tres posibilidades: la elaboración del planeamiento con la aplicación PLURCAD, la utilización de herramientas SIG, o el uso de programas CAD. Para cada caso se establecen una serie de criterios y normas para su entrega; todo ello, con el objetivo de facilitar su posterior introducción en sistemas de información, con el menor trabajo posible en tratamientos posteriores.

### **3 Legislación que fomenta la información urbanística**

Desde la propia legislación urbanística, puede favorecerse la información urbanística. Con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de 2004 [2], el ordenamiento urbanístico adquiere total plenitud en la Comunidad. No obstante, se han producido varias modificaciones a lo largo de estos años, siendo la última la de mayor trascendencia. En concreto, la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas de Urbanismo y Suelo, que modifica la Ley de 1999, introduce una serie de medidas encaminadas a facilitar la información urbanística:

- Obligación de entregar al Registro de Urbanismo los instrumentos en formato digital como condición para su publicación en el BOCYL.



Actualmente hay disponibles más de 4.700 instrumentos de planeamiento en formato pdf, que incluyen más de 65.000 planos y más de 800.000 páginas.

## 5 Aplicación PLURCAD para la redacción de planes.

Una vez cumplidos los objetivos prioritarios para la información urbanística, fue el momento de abordar el tercer objetivo, que era el disponer de un mapa digital continuo para su integración en la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León - IDECYL-, y de ofrecer información urbanística interactiva.

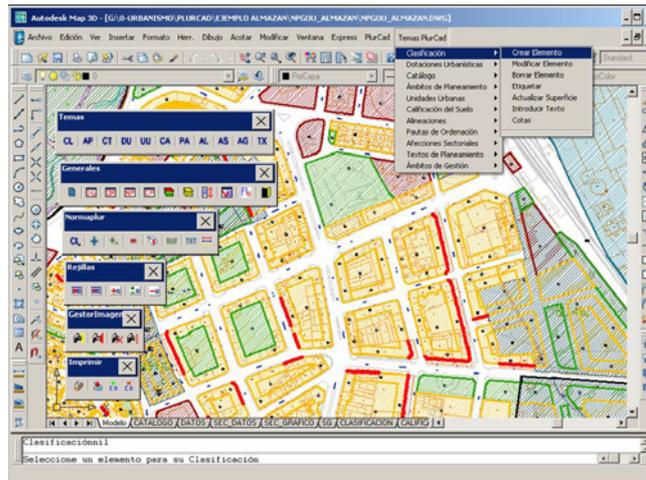


Figura4. Aplicación PLURCAD

No obstante, en el apartado de introducción de este artículo, se explicaba que una de las actuaciones que no se podía llevar a cabo desde la Administración Autonómica era el tratamiento posterior de los planes que incluyera su interpretación, normalización y carga en bases de datos.

No se trata de una imposibilidad tecnológica, sino del volumen de trabajo inicial y de su mantenimiento. Actualmente ya existen experiencias en este sentido, desde bastantes municipios, por iniciativa propia, o incluidas en el proyecto de Urbanismo en Red desarrollado por red.es, en el que se ha demostrado la posibilidad técnica de incorporar todas las determinaciones urbanísticas en bases de datos para su consulta interactiva.

Este tipo de iniciativas son, por supuesto, bienvenidas, sin embargo, en Castilla y León estaría al alcance únicamente de un reducido número de municipios y contando, en todo caso, con la cofinanciación de varias administraciones públicas.

Es por ello, por lo que desde Castilla y León se planteó la necesidad de intervenir desde el mismo momento de la redacción del planeamiento por los equipos redactores, de forma que el tratamiento posterior de interpretación, normalización y carga en bases de datos, fuera el menor posible. Y en todo caso, el objetivo para toda la Comunidad Autónoma, era elaborar el Censo de Suelo, que después se explicará, y no tanto la incorporación de todas las determinaciones urbanísticas de un municipio en bases de datos, puesto que esto último sería en todo caso objeto de iniciativas puntuales en aquellos municipios que por su capacidad pudieran afrontarlo por sí mismos o con el apoyo de otras Administraciones.

De esta forma, surgió la aplicación PLURCAD, de ayuda a la redacción del planeamiento. Personaliza los programas habituales con los que elaboran los planes los técnicos redactores; permite cumplir directamente las ITPLAN, facilita la redacción del planeamiento, la toma de decisiones ordenada, la homogenización de patrones básicos, la automatización de procesos seriados, la exportación a estándares OGC, y la integración en el sistema corporativo de la Comunidad Autónoma. Su descarga se realiza gratuitamente a través de internet en [www.normaplur.com](http://www.normaplur.com).

## **6 Censo de Suelo -CESU-**

El mapa continuo digital de suelo urbanístico le hemos denominado en Castilla y León, Censo de Suelo (CESU). El objetivo es disponer de la información básica sobre las determinaciones de planeamiento general.

Conviene dejar constancia de que los objetivos del Censo del Suelo, son diferentes y complementarios a los del PLAU. El Archivo de Planeamiento Urbanístico tiene como objetivo posibilitar la consulta de todas las determinaciones urbanísticas vigentes en cada momento. El mapa continuo digital tiene como objetivo el posibilitar estudios estadísticos, territoriales, de mercado, etc. Por tanto el primero debe tener una actualización inmediata, mientras que el segundo puede permitirse cierta desactualización.

La información mínima básica que contendrá, será las clases y categorías de suelo urbanístico de todo el territorio de la Comunidad. Castilla y León dispone de una gran riqueza en espacios naturales y paisajísticos, y por tanto, el Censo de Suelo en esta Comunidad, no solo tiene la finalidad de consultar las zonas urbanas en expansión para conocer y estudiar su disponibilidad espacial y temporal, sino también, y de no menos importancia, el consultar y estudiar aquellos suelos que deban ser preservados de su urbanización.

Es por esto, por lo que se ha preferido, en una primera fase, disponer de una mayor superficie incorporada en el CESU con menos determinaciones urbanísticas cargadas, en vez de incorporar una gran cantidad de determinaciones en unas pocas áreas de expansión.

El proyecto NORMAPLUR, se diseñó para que la información correspondiente de los planeamientos que se elaboraran con la aplicación PLURCAD, pudieran ser incorporada de forma automática en el CESU. Sin embargo, esto no ocurrirá hasta que no se vayan aprobando esos planeamientos a lo largo del tiempo. Por lo tanto, la primera carga del CESU, se ha planificado extrayendo la información de los documentos de planeamientos en vigor.

La información a incorporar, como ya se indicado es la del planeamiento general: clases de suelo, categorías de suelo y sectores.

Para su divulgación se ha desarrollado un visor específico, que estará también enlazado con el PLAU, para la consulta de los documentos originales. Así mismo, se generarán servicios WMS.

## **7 Conclusión**

A modo de conclusión cabría indicar que el objetivo final del proyecto NORMAPLUR, es poder ofrecer en la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León –IDECYL-, la capa de información urbanística continua del conjunto de municipios de Castilla y León, que permita obtener sobre cualquier punto del territorio que se consulte, los datos básicos de planeamiento general sobre clases, categorías y sectores urbanísticos, y el acceso a los documentos originales vigentes en ese momento sobre ese punto del territorio. Y todo ello con el menor coste posible.

## Referencias

- [1] Registro de Entidades Locales. Ministerio de Administraciones públicas.
- [2] Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. (BOCYL 02/02/2004). Corrección de errores (BOCYL 02/03/2004) Modificaciones: Decreto 68/2006 (BOCYL 11/10/2006) y Decreto 6/2008 (BOCYL 25/01/2008)