



G CONSELLERIA
O TERRITORI, ENERGIA
I I MOBILITAT
B DIRECCIÓ GENERAL
/ ORDENACIÓ TERRITORI



G CONSELLERIA
O TERRITORI, ENERGIA
I I MOBILITAT
B SERVEI INFORMACIÓ
/ TERRITORIAL
ILLES BALEARS

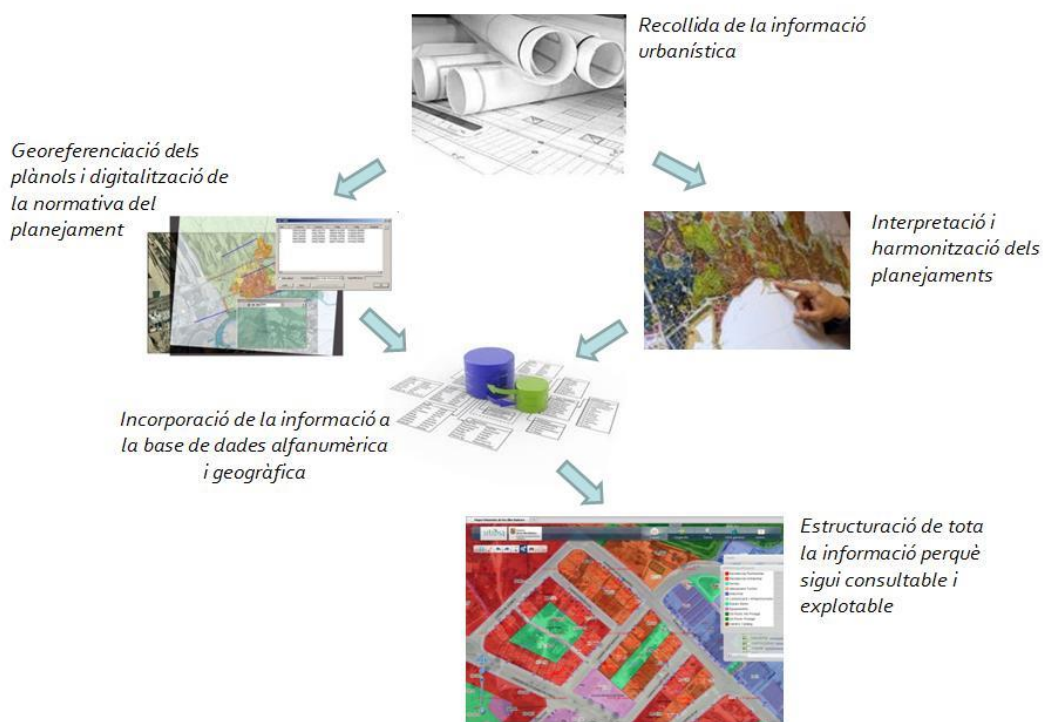
MUIB
MAPA URBANÍSTICO DE LAS *ILLES BALEARS*
METODOLOGÍA DEL PROYECTO

1. INTRODUCCIÓ

La informació urbanística és bàsica en multitud de àmbits: ordenació del territori, medi ambient, ingenieria, paisatge, arquitectura i vivenda, mobilitat, infraestructures i equipaments, etc. i resulta especialment imprescindible per a que l'Administració pugui realitzar la seva tasca de manera adequada (concessió de permisos, avaluació de les necessitats de creixement urbanístic, creació de nou planejament territorial i municipal, etc.).

El projecte del Mapa Urbanístic de les Illes Balears (MUIB) consisteix en la recopilació, armonització, digitalització i difusió telemàtica del planejament urbanístic de tots els municipis de les Illes Balears.

El MUIB està estructurat com un Sistema d'Informació Geogràfica (en endavant SIG) que relaciona les delimitacions definides en els planejaments urbanístics aprovats i vigents amb els seus dades relacionats dels usos permesos i paràmetres urbanístics assignats (altura màxima en plantes, edificabilitat màxima del solar, etc.).



2. FASES DEL TRABAJO

Los pasos que se han seguido para la obtención del Mapa Urbanístico de las Islas Baleares son los siguientes:

2.1 Recopilación de la normativa y planeamiento vigente de cada municipio

Se ha realizado un trabajo de recopilación de toda la documentación referente al planeamiento urbanístico municipal aprobado definitivamente, comenzando por la figura principal de planeamiento vigente: Plan General o Normas Subsidiaria (en adelante NNSS). A partir de ahí, se han recogido las sucesivas modificaciones puntuales, adaptaciones a instrumentos territoriales, adaptaciones a legislación urbanística, y figuras de desarrollo (planes especiales, planes parciales y estudios de detalle) que se han ido aprobando. También se han tenido en cuenta las sentencias de los diferentes tribunales que los ayuntamientos han ido incorporando a sus archivos de planeamiento.

2.2 Escaneo de la documentación (en caso de que esté en formato papel)

La documentación que se ha aportado estaba tanto en formato papel como en formato digital (pdf o jpg), dependiendo de cada municipio o bien del instrumento en cuestión. En ambos casos se ha comprobado que se trataba de la documentación sellada por el Ayuntamiento como aprobación definitiva. En caso del formato papel se ha procedido a escanear la documentación y procesarla, junto con la digital, a una base de datos que forma parte del MUIB como herramienta de consulta y comprobación.

2.3 Georeferenciación

Los planos digitales y los ya escaneados que se han procesado han pasado por un proceso de georeferenciación, esto es situar el ámbito gráfico dibujado en su emplazamiento real con un software SIG, de modo que tanto durante el proceso de trabajo de digitalización como durante la consulta en el visor, podemos visualizar los planos escaneados junto con otros servicios webs de mapas (en adelante WMS) como ortofotos, catastro, topográficos, etc.

2.4 Digitalització vectorial de los planos

Sobre la base georeferenciada, y una vez creado el árbol del planeamiento urbanístico municipal, ordenado según la jerarquía de instrumentos y la cronología (figuras primitivas y sus modificaciones posteriores), se ha digitalizado en formato vectorial el PLANEAMIENTO REFUNDIDO, es decir, el que contiene toda la información del planeamiento vigente con las modificaciones incluidas y los planes de desarrollo aprobados. Por tanto, el MUIB no es una "fotografía" del Plan General o NNSS aprobadas definitivamente sino una interpretación de la fusión del planeamiento vigente.

La digitalización vectorial se realiza en forma de polígonos cerrados creando cada una de las unidades geométricas que compondrán el Mapa (manzanas, zonas de calificación, viales, polígonos de actuación, ámbitos de planeamiento, zonas de las diferentes afecciones, etc.).

2.5 Armonización de las capas y parámetros urbanísticos (con un diccionario único de conceptos urbanísticos)

De forma paralela al desarrollo del MUIB, y con el objetivo de armonizar los 63 planeamientos municipales (cada uno con sus particularidades en cuanto a calificaciones, nomenclaturas y parámetros), se ha sistematizado una estructura de conceptos urbanísticos que armoniza la clasificación del suelo, las calificaciones urbanísticas, las categorías y las diferentes afecciones. De esta forma se pueden analizar y estudiar de una manera comparativa los diferentes planeamientos, que al mismo tiempo pueden convivir en una base de datos con unos campos comunes a todos los municipios. En caso contrario, el MUIB sería simplemente una herramienta de encajar un puzzle de 63 piezas sin ningún tipo de conexión entre ellas, y precisamente esa no ha sido nunca la intención.

2.6 Creación de una base de datos e incorporación en un Sistema de Información Geográfica (SIG)

Es el paso fundamental de enlazar la unidad geométrica que teníamos dibujada a partir de la digitalización del planeamiento, con la base de datos que hemos creado con la armonización de los conceptos urbanísticos del planeamiento. El resultado es una geodatabase que es el corazón del SIG a partir del cual se puede explotar la información disponible con un gran abanico de posibilidades.

2.7 Publicación en la web mediante estándares. Visor de mapas para proporcionar el acceso a los datos, planos y documentación en vigor y la creación de fichas urbanísticas informativas del planeamiento urbanístico de todos los municipios de las Illes Balears.

Por último, se ha realizado el paso que permite la divulgación del MUIB y facilita la información urbanística a los ciudadanos, con un visor web que básicamente contiene lo siguiente:

Capas de información urbanística: Estas capas se han publicado en el formato estándar WMS a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de las Islas Baleares(en adelante IDEIB).

- Capas de información territorial: Estas capas se visualizan a través de los WMS publicados por el *Govern* (con la IDEIB) o bien de otras administraciones públicas (Consells Insulars, Catastro, etc.).
- Otras capas de interés para la consulta urbanística (también enlazadas a sus respectivos WMS): topográfico, ortofotos, etc.
- Herramientas de búsqueda: Posibilitan la búsqueda por dirección, por municipio, por referencia catastral, por polígono y parcela, por topónimo, etc.
- Herramientas de consulta: Muestran toda la información urbanística que tiene la base de datos (clasificación, calificación, categoría, etc.) del punto marcado sobre el mapa y generan una ficha urbanística informativa a partir de esta consulta.
- Visualización de los planos: Permite la visualización de los planos escaneados, con la diligencia de la aprobación definitiva por parte del Ayuntamiento, con referencia a un punto determinado del mapa donde se ha hecho la consulta. Permite comparar la información que da el MUIB con los planos originales.
- Herramientas de dibujo para la consulta de longitudes y áreas.
- Herramienta de impresión para extraer mapas personalizados en formato PDF.

3. ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

La información geográfica del planeamiento urbanístico y territorial, con todas aquellos datos geométricos y alfanuméricos, se estructura con todas o algunas de las siguientes capas (dependiendo del tipo de instrumento):

- **Entitats (Entidades).** A partir de esta capa se generan de forma automática las siguientes:
 - **Àmbit (Ámbito)**
 - **Classificació (Clasificación)**
 - **Qualificació (Calificación)**
 - **Categories (Categorías)**
- **Gestió (Gestión)** (Urbanizables no ordenados, sectores de planeamiento, unidades de actuación y ámbitos de planes especiales)
- **Sistemes (Sistemas)**
- **APT** (Áreas de protección territorial)
- **APR** (Áreas de prevención de riesgos, una capa por cada tipo de riesgo)
- **Afeccions** (una capa por cada tipo de afección)

3.1 ENTIDADES (ENTITATS)

Es la capa que recoge la información del ámbito del planeamiento, clasificación del suelo, calificaciones urbanísticas y categorías del planeamiento municipal. Se estructura de la siguiente forma:

- En urbano y urbanizable ordenado, cada "entidad" es un polígono gráfico o conjunto de polígonos gráficos para cada diferente calificación.
- En urbanizable no ordenado, cada "entidad" es el polígono gráfico que delimita el urbanizable.
- En rústico es un polígono gráfico o conjunto de polígonos gráficos para cada diferente categoría.

El apoyo gráfico se encuentra generalmente en los planos de clasificación de suelo, los de estructura general del territorio y los planos de ordenación, mientras que la documentación escrita que determina una serie de parámetros urbanísticos para cada calificación (parcela mínima, edificabilidad, ocupación, alturas, usos, índice de intensidades, separaciones, etc.) está incluida en las normas urbanísticas de la figura de planeamiento correspondiente.

A partir de toda esta información introducida en los diferentes campos de la capa "Entitats" se crean las siguientes capas de explotación:

- Àmbit (Ámbito): delimita el espacio geográfico afectado por el instrumento de planeamiento. El ámbito puede ser discontinuo, esto es, formado por diferentes áreas no contiguas.
- Classificació (Classificación): delimita las tres distintas clases de suelo: urbano, urbanizable y rústico.
- Qualificació (Calificación): delimita hasta el mínimo nivel las diferentes zonificaciones que ordenen el suelo urbano y urbanizable ordenado y delimita el suelo urbanizable no ordenado.
- Categories (Categorías): Delimita hasta el mínimo nivel las diferentes zonificaciones que ordenan el suelo rústico e indica el tipo de suelo urbano (urbano común o asentamiento en medio rural) y de suelo urbanizable (ordenado o no ordenado).

3.2 GESTIÓN (GESTIÓ)

Se trata de la capa que recoge la información de la gestión urbanística. Puede abarcar desde las unidades de actuación hasta los polígonos de delimitación de planes parciales y planes especiales. La información gráfica se encuentra en los planos de ordenación, y en ocasiones los planos de gestión urbanística de forma específica. La información más detallada se recoge en las fichas de cada una de las unidades de actuación, los cuadros de determinaciones generales de los diferentes ámbitos de suelo urbanizable y también en las normas urbanísticas, especialmente en las que regularán los Planes Especiales.

3.3 SISTEMAS (SISTEMES)

Es la capa que recoge la información referida a las dotaciones, equipamientos, infraestructuras y espacios libres. La información gráfica se puede encontrar tanto en los planos de estructura general del territorio como en los planos de ordenación, mientras que las determinaciones de cada uno de los sistemas se indican en las correspondientes fichas de sistemas locales y sistemas generales.

3.4 APT (ÁREA DE PROTECCIÓN TERRITORIAL)

Delimitación de las áreas de protección territorial definidas en las Directrices de Ordenación Territorial: costas y carreteras. Su inclusión en una capa se debe a que en realidad se superponen a una categoría de suelo rústico subyacente.

3.5 APR (ÁREA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS)

Delimitación de las zonas de prevención de riesgos definidas en las Directrices de Ordenación Territorial, añadiendo las que cada Plan Territorial ha creado según las particularidades de cada isla. Al igual que ocurre con las APT, su inclusión en una capa a que en realidad se superponen a una categoría de suelo rústico subyacente.

3.6 AFECCIONES (AFECCIONS)

Es la capa que recoge la información referida a las determinaciones de la legislación y otras normativas sobrevenidas al planeamiento (servidumbres de costas, de cursos de agua y de infraestructuras; afecciones ambientales, PDS, etc.)

4. CRITERIOS INTERPRETATIVOS

4.1 CLASIFICACIÓN DEL SUELO

El punto de partida para ordenar toda la información urbanística de un determinado municipio siempre es el planeamiento urbanístico de la figura principal (Plan General o Normas Subsidiarias), analizando las sucesivas modificaciones puntuales para averiguar si han supuesto cambios en la clasificación del suelo de diferentes ámbitos. Recordemos que el MUIB no es una fotografía del PG o NNSS, sino que siempre nos indicará el planeamiento refundido, es decir, el que contiene la información del planeamiento vigente con las modificaciones incluidas.

Por otra parte puede suceder (y de hecho ha sucedido mucho) que la clasificación del suelo del planeamiento urbanístico municipal haya sido alterada jurídicamente por la legislación sobrevenida, o bien por los instrumentos de ordenación territorial. A partir de aquí tenemos tres casuísticas muy claras:

- Un planeamiento municipal que no se ha adaptado a estos cambios y que por tanto está obsoleto y no tiene validez jurídica en aquellos ámbitos afectados. En este caso la clasificación que nos muestra el MUIB no es la del planeamiento urbanístico municipal, sino que es una interpretación de las determinaciones vigentes sobre el planeamiento. Es decir, el MUIB "adelanta" al hecho de la adaptación del planeamiento municipal.
- Un planeamiento municipal que sí se ha adaptado a las diferentes leyes e instrumentos de ordenación territorial, pero de una manera parcial (se la mayoría de los casos). Al igual que en el caso A, el MUIB hace un trabajo de interpretación pero de una forma más sectorizada. Se debe insistir que, consecuentemente, el resultado es que con el MUIB visualizamos una interpretación del planeamiento que debería figurar como vigente, en caso de que el planeamiento se adaptara al 100%.
- Un planeamiento urbanístico municipal totalmente adaptado. En este caso, el planeamiento urbanístico que se muestra, debería ser una digitalización fiel del planeamiento urbanístico municipal.

4.2 AJUSTE A LA CARTOGRAFÍA Y AL PLANEAMIENTO

La base cartográfica del Mapa Urbanístico es el Mapa Topográfico de las Islas Baleares en el sistema de referencia ETRS89. La mayoría de planeamientos que se han analizado tenían una base cartográfica deficiente o muy desfasada o estaban realizados con otro sistema de coordenadas (o las tres a la vez). Consecuentemente la base cartográfica de trabajo del MUIB ya tenía un punto de partida diferente al del planeamiento que se debía digitalizar.

Es por ello que a la hora de interpretar las líneas del planeamiento y plasmarlas en MUIB se planteó una primera duda de inmediato: ¿el MUIB debía ajustarse fielmente al planeamiento o bien se debía hacer un ajuste cartográfico interpretando las intenciones del instrumento? Finalmente se optó por la segunda opción, principalmente por dos causas:

1. Los problemas que se derivarían de no hacerlo suponían multitud de desajustes (viales que podían invadir parcelas, espacios libres sobre viales, nuevas alineaciones no ajustadas a la realidad, etc.)
2. Hace una serie de años, el planificador no tenía las herramientas actuales (ortofotos, topográficos referenciados a un sistema internacional, bases catastrales digitales, etc.) Y trabajaba con una cartografía en soporte papel o bien un topográfico vectorial de propia creación municipal, y por tanto el planeamiento no se ajustaba muchas veces a la realidad física existente.

Ahora bien, hay casos flagrantes en que la realidad física no se ha ejecutado conforme al planeamiento, ya sea de forma intencionada o por errores de los replanteos de las urbanizaciones, y en estos casos el MUIB ha digitalizado el planeamiento fielmente a cómo se aprobó por la administración competente.

4.3 SUELO RÚSTICO

La interpretación de las categorías y calificaciones del suelo rústico que figuran en el Mapa Urbanístico merecen una explicación más detallada.

El hecho es que, por un lado, nos encontramos con unos municipios en los que su planeamiento urbanístico define una serie de categorías en el suelo rústico (con sus correspondientes parámetros), y por otro lado cada isla tiene aprobado un Plan Territorial que tiene un régimen transitorio de aplicación plena en todo el ámbito municipal hasta la adaptación del planeamiento. La realidad, a principios del 2014, era que en Mallorca sólo se habían adaptado 4 municipios de 53, en Menorca 3 de 8 y en Ibiza 3 de 5.

Es por ello que si el MUIB reflejaba sólo las determinaciones del planeamiento municipal, en cierta forma no estaría sirviendo la información urbanística completa, como tampoco si se servían dos capas de forma separada (planeamiento municipal por un lado y plan territorial para el otro), con lo cual se decidió realizar una "fusión" del planeamiento municipal con los planes territoriales en suelo rústico y de forma complementaria también con la legislación urbanística sobrevenida. El resultado son unas capas de información de calificaciones y categorías del suelo rústico formadas a la vez por determinaciones supramunicipales y del planeamiento municipal.

Los criterios que se han establecido a la hora de realizar esta tarea son los siguientes:

1. El suelo rústico de los municipios con planeamiento adaptado a su respectivo plan territorial, debería reproducir fielmente las determinaciones del planeamiento municipal.
2. El suelo rústico de los municipios no adaptados a los correspondientes planes territoriales responde a un estudio pormenorizado para cada municipio atendiendo a una serie de premisas:
 - prevalencia de las determinaciones más restrictivas que resulten entre las calificaciones del planeamiento y las categorías del plan territorial
 - prevalencia de las calificaciones del planeamiento municipal por encima de las categorías del PTI en caso de determinaciones equivalentes, ya que las determinaciones municipales son generalmente más específicas que las territoriales.

- en caso de municipios no adaptados a la mayoría de legislación urbanística (Ley de Espacios Naturales, Ley del Suelo, Ley de las Directrices de Ordenación Territorial, etc.) Se han aplicado directamente las determinaciones de los planes territoriales, obviando la información del planeamiento municipal.

Para dar respuesta al artículo 9.2 de la Ley 6/99 de las DOT, se ha creado la categoría de SRPMUN, que tiene la función de armonizar todas aquellas calificaciones del suelo rústico del planeamiento municipal que tienen la consideración de suelo rústico protegido, atendiendo a la descripción que hacen de ellas en las normas urbanísticas correspondientes.

Todo ello hace que la casuística haya sido muy amplia y que detrás de todo esto ha habido un trabajo técnico de interpretación de la normativa, que no pretende ni mucho menos tener efectos jurídicos, pero que sirve mínimamente de base para conseguir un mapa urbanístico homogeneizado para todos los municipios de las Islas Baleares.

Se debe advertir que, aunque el visor muestra una cartografía que es una fusión de las categorías del planeamiento municipal y territorial, las fichas de información urbanística generadas por el MUIB pueden no tener en cuenta las determinaciones del planeamiento territorial (especialmente los planes territoriales insulares), por lo que la información de las fichas MUIB de los municipios no adaptados puede estar parcial o totalmente derogada por estos planeamientos superiores, especialmente en rústico.