

PROYECTO PASURBAN

Berges, L.; Serrano, F.; Jover, M.; Carrera, S.; Alonso, E.

Abstract

The objective of this work is focused on helping during Urban license process. This application provides a technological advance for professionals and citizens. It's a tool that simplifies and speeds up the realization of almost 90% of Urban licenses. Moreover, it's the first step in the council online process and represents an approach to e-administration. Citizens will be able to access, using Internet, to the database in order to consult the requirements that must be presented and technical documentation minimum contents. Furthermore, they'll fill the forms.

This project also includes analysis to find the best way to order information, a valuation of each option and a selection of the best one. Once chosen the solution adopted, it will be created the database that will be available for all the users.

Resumen

El objetivo de este trabajo se centra en la ayuda a la tramitación de *solicitudes urbanísticas*. Esta aplicación proporciona un avance tecnológico para profesionales y ciudadanos, ya que constituye una herramienta que simplifica y agiliza la realización de casi el 90% de las solicitudes urbanísticas, facilitando la interacción entre administrador y administrado, y es el primer paso en la *telematización* del *ayuntamiento* y un acercamiento a la administración electrónica. Para ello debe trabajarse según el modelo de e-administración, donde el interesado accederá, desde Internet, a la base de datos de Urbanismo, consultará los requerimientos que tiene que presentar y los contenidos mínimos de la documentación técnica, y rellenará los impresos. A continuación, el administrador, desde otro formato web de su intranet, recogerá la información que haya sido introducida y hará su valoración, pudiendo contactar con el solicitante electrónicamente.

También comprende el análisis para encontrar la forma óptima de ordenar la información, los puntos fuertes y débiles de cada opción y elegir la que mejor satisfaga las necesidades del proceso. Una vez elegida la solución adoptada, se creará la base de datos y, por último, se preparará la información para su posterior puesta a disposición de los ciudadanos.

1. Introducción

Este proyecto está enmarcado dentro del convenio de colaboración que se estableció con fecha de 26 de julio de 2004, entre la Universidad de Zaragoza, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza y el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y la Rioja.

El objetivo del proyecto está englobado dentro del Proceso de Telematización que está llevando a cabo Urbanismo y consiste, básicamente, en organizar y unificar la información necesaria e imprescindible para los múltiples y diferentes expedientes urbanísticos.

Los expedientes son, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: "el conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio" o "la serie ordenada de actuaciones administrativas". Por tanto, los expedientes urbanísticos son el conjunto de papeles que solicita y la serie de actuaciones que acomete Gerencia de Urbanismo sobre un asunto de su competencia. En los expedientes se recoge la documentación aportada, y

circulan, desde el registro de entrada hasta la resolución del trámite, por los distintos Servicios.

Ordenar la información implica conocer bien toda la documentación, la normativa que la rige, las personas que van a utilizarla y el soporte en el que se va a manejar. La información que hay que organizar está dividida en dos partes:

- **Requerimientos:** documentación a presentar en Urbanismo al solicitar la tramitación de un expediente urbanístico. Cada tipo de licencia requiere una serie de documentos específicos que están definidos en la normativa correspondiente.
- **Contenidos mínimos:** información que deben incluir los requerimientos técnicos de una licencia para que el expediente circule. También son función del tipo de licencia.

Se pretende crear una base de datos común a los interesados, administrador y administrado, con el fin de minimizar la necesaria realimentación y, por tanto, los tiempos de tramitación, con flujo de información entre ambos actores

El objetivo final es conseguir una administración telemática, con lo que se lograría eliminar el soporte papel. El interesado accederá, desde Internet, a la base de datos de Urbanismo, consultará los requerimientos y los contenidos mínimos de la documentación técnica y tras rellenar los formularios. Esa plataforma será la que facilite el flujo de información de entrada al proceso y de realimentación de información para resolver posibles incidencias del expediente.

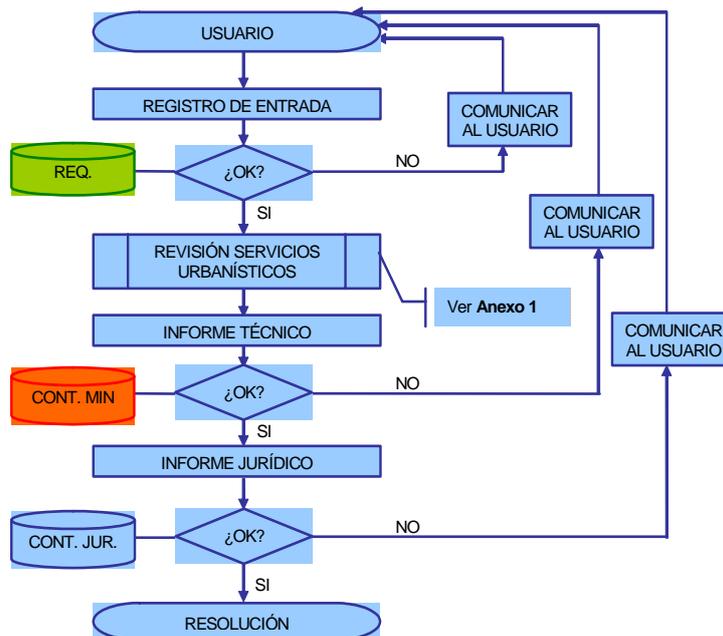


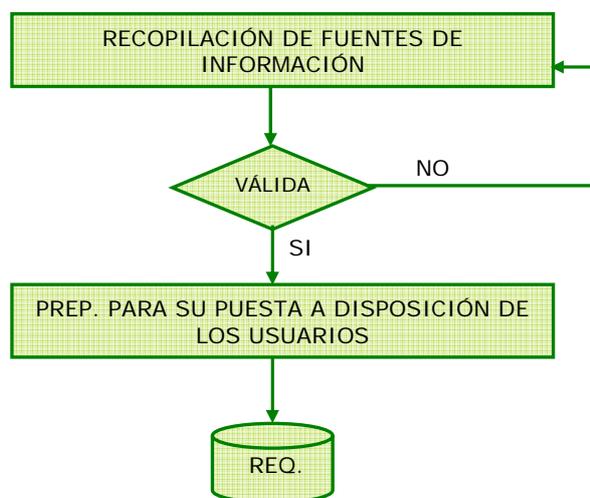
Figura 1

El diagrama de la figura 1 representa el mencionado flujo de información que tiene lugar en la tramitación de un expediente urbanístico. El objeto del artículo trata de trabajar sobre los requerimientos necesarios para iniciar el trámite y sobre los contenidos mínimos de la documentación técnica que hará conforme el contenido técnico del expediente iniciado. Se trata de mejorar y reducir la realimentación existente al usuario y el número de comunicaciones que éste recibe, ya que éste conocerá que requerimientos debe presentar y qué contenidos mínimos debe incluir la documentación técnica.

Cuando hay realimentación, en la mayoría de los casos, el plazo de resolución se amplía de forma proporcional. La revisión de la documentación por parte de los Servicios Urbanísticos es un cuello de botella, ya que es donde más tiempo permanecen los expedientes. Pero lo que más retarda la resolución final es, según afirman los propios Servicios Urbanísticos, las comunicaciones y el intercambio de información.

En la figura 2 se representan los diagramas de flujo del trabajo a realizar. Constituyen un esquema de los pasos a seguir para alcanzar los objetivos marcados. Por un lado se trabajará con los requerimientos y, por otro, con los contenidos mínimos. Como se puede observar, el procedimiento es distinto en cada caso.

FLUJOGRAMA DE LOS REQUERIMIENTOS



FLUJOGRAMA DE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS



Figura 2. Diagramas de flujo del trabajo a realizar: requerimientos y contenidos mínimos.

Los expedientes urbanísticos en los que se ha trabajado van desde Licencias de apertura, hasta las ambientales de actividades clasificadas sujetas a la ley 7/2006, urbanísticas y de actividad sujetas a la ley 11/2005, de instalación, urbanísticas de obra mayor, de obras menores, vallas y/o andamios, así como Ordenación urbanística (planeamiento), Gestión urbanística, Cambios de titularidad, Obras en vía pública e Información u otros asuntos diversos.

2. Alcance

La aportación de este trabajo se basa en la creación de una base de datos que unifique la documentación de las distintas fuentes de información e incorpore los contenidos de la documentación técnica. Para ello será necesario familiarizarse y estudiar: los distintos tipos de licencias existentes, la normativa aplicable en cada licencia, las consecuencias urbanísticas derivadas de la normativa, los requerimientos para cada licencia que trascienden de las consecuencias urbanísticas, y los contenidos mínimos de la documentación técnica exigida.

También comprende el análisis de las diferentes alternativas de la base de datos y de su posterior puesta a disposición de los interesados. Optimizando la ordenación de la información, los puntos fuertes y débiles de cada opción y la elección de la que mejor satisfaga las necesidades del proceso.

PASURBAN es un instrumento que permite conocer el esquema y tipología de un importante número de solicitudes urbanísticas. Sirve, además, de base para tener constancia de los requisitos legales exigidos y cumplimentar los impresos urbanísticos y los de tributos municipales. La aplicación está dirigida a todos aquellos usuarios que, de manera personal o profesional, esporádica o continuada, necesitan mantener una relación administrativa con el Ayuntamiento de Zaragoza a través de las oficinas de Urbanismo.

Otro antecedente del proyecto es la Guía Práctica de Urbanismo [1]. En la última versión se han añadido los procedimientos administrativos por los que pasan las diferentes licencias durante su tramitación. Estos procesos están certificados por AENOR mediante ISO 9001/2000. Además, se normalizan los literales de las licencias conforme lo indica la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón.

3. Normativa aplicable.

Las Consecuencias Urbanísticas para cada licencia provienen de las Ordenanzas Municipales y otras Disposiciones Legales de obligado cumplimiento. Por ello es imprescindible conocer la normativa que afecta a cada una. La normativa esencial a tener en cuenta es:

- Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.
- Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón.
- Ordenanza Generales de Edificación.
- Ordenanza Municipal de Protección contra Incendios de Zaragoza.
- Ley 6/1998, de 13 de abril. Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ordenanzas Municipales de Medio Ambiente.
- Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas y Zonas Saturadas para actividades reguladas en la Ley 11/2005.
- RD 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

En la versión de PASURBAN 2.0, actualmente en servicio, y en la web municipal la telematización de la información ha tenido una gran progresión en los últimos años:

1. Servicios para el ciudadano:

- 1997 primer callejero de la ciudad en la página web del Ayuntamiento.
- 1998-1999 Plan General de Ordenación Urbana on-line.
- 2004 Catálogo de edificios Histórico-Artísticos.
- Entornos BIC (Bienes de Interés Cultural) que permite consultar el entorno al que pertenece una calle.
- Cartografía Histórica: muestran la evolución urbanística de Zaragoza desde el siglo XIX.

- Inspección Técnica de Edificios.
2. Servicios para el administrado:
- Información sobre la Oficina.
 - 1998 Primeros Impresos en la página web.
 - Trámites en línea: Solicitud de información urbanística, y la denuncia sobre el estado de solares.
 - 2006 Programa de Ayuda de Solicitudes Urbanísticas, PASURBAN v.2.0
 - 2007 Guía práctica de Urbanismo: Consulta de procedimientos
3. Otros servicios:
- Servicio de Quejas y Sugerencias: se agregó a la web en 1998 y así se abrió un canal de comunicación para los ciudadanos con la administración. En el año 2000, el compromiso de calidad fue dar respuesta en 48 horas.
 - Punto de acceso a Internet en la vía pública y en Centros Municipales.
 - Acceso público inalámbrico (Wi-Fi).
 - Información urbanística y de trámites a través de Telefonía Móvil.

Los desarrollos futuros que el Ayuntamiento de Zaragoza tiene presentes son:

- Implementar procesos electrónicos en la gestión urbanística.
- Incrementar los servicios interactivos, los personalizados, los de interacción y de transacciones con SMS, MMS y Portal de Urbanismo.
- Desarrollo de servicios basados en la localización del ciudadano.

Estos intercambios de información y las transacciones que pueden efectuarse a través de una ventanilla electrónica, son la razón de ser de la administración on-line. Esta es la línea en la que va encaminado este proyecto.

4. Fuentes de Información existentes acerca de los requerimientos.

Las fuentes de información para consultar los requerimientos, a las que pueden acudir los usuarios, son: la página web de Urbanismo, PASURBAN, la Guía en su nueva edición y el Servicio de Información y Atención al ciudadano.

El inconveniente que presenta esta diversidad de fuentes es que no aparecen las mismas licencias o que su contenido no coincide. No indican lo mismo todas las fuentes de información e incluso la documentación a aportar cuando se solicita una licencia, varía de una fuente de información a otra. La ley 5/99, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, normaliza las licencias y sus literales, e intenta poner orden en la tramitación urbanística.

La página Web de Urbanismo está alojada dentro del portal del Ayuntamiento de Zaragoza. En ella se muestra un listado de trámites, en el que sólo aparecen algunas de las licencias que se pueden solicitar. Además, en ciertas licencias los requerimientos no están actualizados o incompletos por falta de documentación.

Los ciudadanos pueden consultar en el Servicio de Información y Atención al ciudadano, presencialmente en ventanilla, por teléfono o vía mail. El problema que conllevan las consultas presenciales, es la gran pérdida de tiempo que supone, debido a los desplazamientos. En esta fuente de información las respuestas que se facilitan son

genéricas, normalmente las que aparecen en la Guía. PASURBAN está a disposición de los usuarios en el portal del Ayuntamiento, en el área de Urbanismo.

5. Contenidos mínimos de la documentación técnica

Sobre los contenidos de la documentación técnica existe una enorme dispersión y falta de contraste de la información. En ninguna de las fuentes de información nombradas se mencionan los contenidos técnicos que deben incluir los requerimientos. En la Guía, se indica únicamente para ciertas licencias y solo incluye parte de los contenidos.

La decisión de qué contenidos mínimos debe incorporar la documentación técnica depende en gran medida del técnico que esté revisando los informes. Este es otro problema al que se enfrentan los interesados, deben saber quien les va a revisar los proyectos de la licencia solicitada. Dependiendo de quien sea, habrá que llevar unos contenidos u otros, lo cual crea cierta inseguridad jurídica.

En la normativa aplicable a los trámites que lleva a cabo Urbanismo, no se indica claramente los contenidos que deben presentar los documentos técnicos. A causa de este vacío legal, se interpreta la normativa de una manera discrecional.

6. Puesta a disposición de los usuarios

La accesibilidad es un requisito imprescindible para el proyecto, ya que no tendría mucho sentido tener una base de datos perfectamente organizada y validada, pero a la que los usuarios no pudieran acceder. Se debe conseguir que el trabajo llegue al mayor número de usuarios posible.

Además de accesible, la base de datos debe estar actualizada permanentemente, ya que de otro modo, la información quedaría obsoleta y el trabajo habría sido inútil. La base de datos debe estar, además, validada por la Administración competente.

7. Solución adoptada

7.1. Fuentes de información para los requerimientos

La decisión por su grado de actualización es la de utilizar, al mismo tiempo, la Guía de Urbanismo 2007 y PASURBAN. Por un lado, la Guía ha sido redactada por los Servicios pertinentes y por otro lado, PASURBAN, está informatizada y con actualización permanente. Entre las dos, se elaborará una única fuente con los requerimientos necesarios. Se pondrá en común la información de cada fuente y, cuando ésta no coincida, se anotará y comunicará. Los datos que hay que validar son las desigualdades entre las fuentes, la información común ya está validada, ya que es la que ellos mismos han publicado en Guía y es la que se muestra en la Base de datos de PASURBAN, que en su día fue validada. Por el número de campos y la información que muestra, PASURBAN debería ser un subconjunto de Guía y, por tanto, la información de los campos coincidentes debería ser congruente. Cualquier proceso de telematización debe implicar la convergencia a una única fuente de los datos.

El procedimiento concreto a seguir va a ser el siguiente, una vez elegida la fuente de información que va a servir como referencia, se va a crear una base de datos. Para ello, se va a facilitar por parte del cliente unas plantillas con los campos a estudio que servirán para recopilar y organizar la información. Con las plantillas se obtendrán unas fichas de cada licencia en las que se tienen que comparar, para cada licencia, ambas fuentes de información en las que se presente cada una, y anotar y remarcar si existe alguna diferencia en cualquiera de los campos.

7.2. Contenidos mínimos de la documentación técnica

Al no existir ninguna fuente de información que incluya los contenidos de los documentos técnicos, debe crearse. Para ello se comienza por analizar los expedientes urbanísticos. Lo que se debe examinar con más atención son aquellos trámites que hayan sido denegados por faltar algún contenido en los requerimientos técnicos. Así se podrá saber qué es imprescindible en dicha documentación. Hay que comparar los documentos técnicos de una misma licencia en varios expedientes, y tener una muestra representativa, para analizar y sacar conclusiones sobre su contenido. Así se podrán extraer los contenidos mínimos imprescindibles que se exigen para cada licencia.

Las licencias seleccionadas, pensando en su importancia para Gerencia de Urbanismo (Ver gráfico 1), para que se normalice su contenido técnico, son:

- Licencia Ambiental de actividad clasificada
- Licencia de apertura
- Licencia de apertura e instalación
- Licencia de apertura, urbanística e instalación
- Licencia urbanística, apertura e instalación (antenas)
- Licencia de inicio de actividad
- Licencia de instalación
- Licencia urbanística y de apertura
- Licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada
- Licencia urbanística y de actividad sujeta a la ley 11/2005, reguladora de espectáculos
- Autorización de puesta en funcionamiento de la instalación

Tras validarse, la información sobre contenido mínimo de la documentación técnica, estará disponible, actualizada y accesible, en PASURBAN.

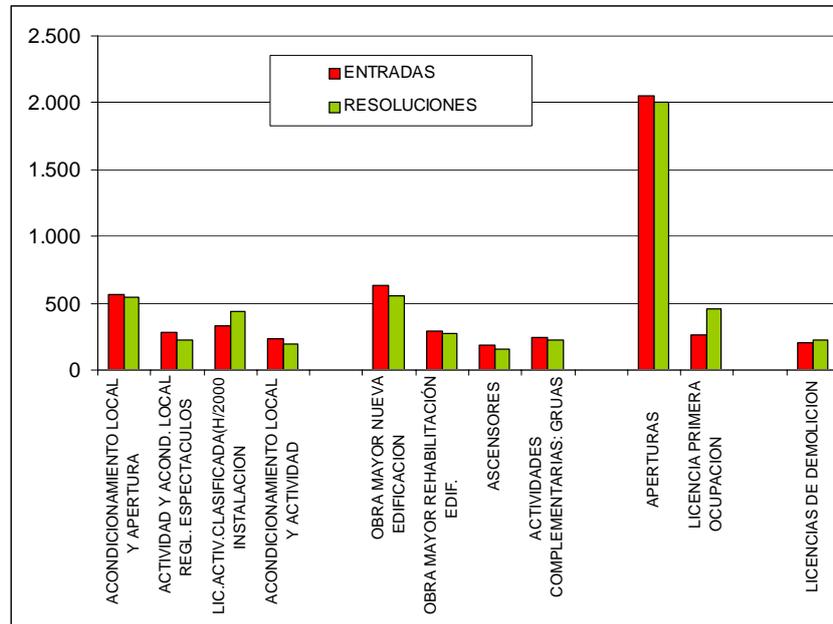


Gráfico 1. Tramitación de licencias año 2006. ¹

¹ Los literales de las licencias de la gráfica son los utilizados por Urbanismo en sus procedimientos internos.

7.3. Puesta a disposición de los usuarios

Uno de los puntos importantes de este trabajo es hacer que la base de datos esté disponible tanto para los ciudadanos como para los administradores, y que sea un paso más hacia la Administración telemática.

Por ello, y por lo explicado anteriormente, se decide que el mejor soporte es la página web de Urbanismo alojada dentro del portal del Ayuntamiento de Zaragoza. Así, los usuarios podrán trabajar on-line sin necesidad de descargarse ningún programa ni documento.

Se decide que la estructura para la base de datos realizada sea similar a la utilizada para el programa PASURBAN, ya que va a ser ahí donde se ubique la base de datos. La información se va a estructurar en tablas. Cada tabla consta de tres campos: el primero para el identificador, el segundo para la información y el tercero para el código que ordena la información en la tabla. Estas tablas están relacionadas por una tercera tabla, que vincula los identificadores de las licencias (Idlic.) con los identificadores de los requerimientos correspondientes (Idreq.). Se tiene, con ello, una página web dinámica, en la que cualquier cambio que se haga en las tablas se verá reflejado directamente en la web.

La información de los contenidos se va a estructurar de la misma forma. Se hará una tabla con tres campos, identificador del contenido (Idcont.), el contenido en sí y el código para ordenarlos. Esta tabla se relacionará con la tabla de requerimientos a través de una quinta tabla, que conectará el identificador del requerimiento técnico con cada identificador de contenido que le corresponda.

Estos requisitos de estructura serán los que deberán programarse por Web municipal. El diseño del Front Office de los usuarios será similar al actual. Una primera ventana con un listado de las licencias a tramitar, una segunda ventana con la documentación a presentar o requerimientos para cada licencia y, finalmente, en caso de que esa licencia tenga requerimientos técnicos, se mostrarán sus contenidos. Se podrá seleccionar el requerimiento técnico y se accederá a la parte inferior de la página donde se mostrará al usuario los contenidos mínimos que debe incorporar.

8. Conclusiones

- Durante el desarrollo del proyecto se han revisado múltiples Expedientes y se ha observado que algunos proyectos no cumplen la normativa. Además, se ha detectado algún documento técnico con evidentes defectos formales, lo cual va en contra de la Deontología profesional de los proyectistas.

Además, y concretando sobre la calidad de los proyectos, se debe reseñar que: al ser el mercado de proyectos técnicos un mercado no totalmente liberalizado (los proyectistas deben cumplir unos requisitos) pero presenta una creciente competencia y que los precios bajen. Esto lleva a intentar aumentar la cantidad de trabajos que se realizan. Lógicamente, y pese a las nuevas tecnologías, si se aumenta la cantidad, el número de horas por proyecto, se reduce, lo cual provoca que la calidad de los proyectos disminuya.

- Son muchos los requerimientos que se piden para tramitar una licencia. Además, alguno de los documentos que se requieren, se ha de solicitar primero en el Servicio de Información, para posteriormente, volver a entregarlo en el mismo Servicio o anexo a éste.
- La información debe estar en una única base de datos porque así se facilitaría la puesta a disposición de los usuarios y que la información permanezca actualizada. Aunque las fuentes de información, donde puedan consultar los usuarios, si que deben ser varias, de

este modo el ciudadano tiene más accesibilidad a la información, la base de datos debe ser única.

- Sobre los motivos por los que PASURBAN y la página Web de Urbanismo no han originado los resultados esperados como fuentes de información urbanística, podríamos decir que son: la inercia que presentan los usuarios al cambio; el desconocimiento, por parte de los ciudadanos, de su existencia; y que muchos interesados no saben que licencia deben solicitar, así que optan por ir a informarse al Servicio de Información.
- Hay poca claridad en las licencias que se tramitan, incluso en sus literales. Los usuarios del Servicio e, incluso, los técnicos (ingenieros, arquitectos, etc.) que llevan un expediente a Urbanismo, desconocen bastante acerca de las licencias existentes y sus condiciones. Además, en los técnicos del Ayuntamiento se detecta cierta confusión que trasladan al administrado.
- Los criterios interpretativos son necesarios para resolver problemas concretos que van surgiendo al aplicar la normativa. Los criterios interpretativos existentes son insuficientes, se deberían generar más.
- El trabajo realizado supone un hito importante dentro del Proceso de Telematización que está llevando a cabo Urbanismo. Con el proyecto se ha conseguido depurar y unificar las bases de datos de documentación requerida y que esté accesible en la página web. Además, se han clarificado los contenidos mínimos de la documentación técnica lo cual redundará si se pone en marcha en un aumento de la seguridad jurídica y la disminución de la discrecionalidad actual a la hora de informar los expedientes.
- Se requieren mayores exigencias de seguridad a 'lo telemático' que 'al papel' y inercia o resistencia al cambio. Aunque se consiguiera telematizar el proceso completo, siempre habrá usuarios que quieran hacerlo presencial, ya que están acostumbrados a que les atiendan en persona.

Referencias

- [1] GERENCIA DE URBANISMO. Guía Práctica de Urbanismo: procedimientos administrativos, Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 2006.
- [2] Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón. BOA, nº 39, 1999.
- [3] Ordenanzas Municipales: Tributos y Precios Públicos 2007. Ayuntamiento de Zaragoza, 2007.
- [4] Portal Web del Ayuntamiento de Zaragoza. <http://www.zaragoza.es>
- [5] Programa de Ayuda de Solicitudes Urbanísticas: PASURBAN
<http://cmisapp.zaragoza.es/ciudad/urbanismo/oficina/pasurban/>
- [6] Ordenanzas y Reglamentos Municipales. Área de Urbanismo.
<http://cmisapp.zaragoza.es/ciudad/normativa/enlace/normativa/urbanismo/>
- [7] Norma española UNE 157001. Criterios generales para la elaboración de proyectos. AENOR, 2002.

Correspondencia

Luís Berges Muro

Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y La Rioja

C/ Felipe Sanclemente 6 5º

50.001 Zaragoza

Teléfono: 976 23 97 02

E- mail: bergesl@unizar.es