

Estudio de las repercusiones de la aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla - La Mancha en las figuras de planeamiento de pequeños municipios de la provincia de Cuenca y análisis de figuras de planeamiento alternativas.

Analysis of the implications about the application of the urban planning autonomous law from Castilla - La Mancha has in the urban planning of small municipalities in the province of Cuenca and an analysis of alternative urban planning method.

DOI: 10.20868/tf.2019.16.4232

Constantino Antolínez Collado [♣]

Avance de Tesis Doctoral: 26.06.2019

Directora: Isabel González García

Resumen

Con la aprobación del primer texto de la LOTAU hace más de veinte años, ha transcurrido el tiempo suficiente para que nos permita analizar los efectos que ha tenido esta legislación autonómica de Castilla la Mancha sobre los municipios de pequeño tamaño en la provincia de Cuenca, reflejados en el planeamiento de una muestra significativa de ellos, aprobados durante el primer decenio del siglo XXI, esto es, al poco de entrar en vigor la LOTAU. A partir del análisis de una legislación que pierde sentido en ausencia de presión urbanística se pueden identificar una serie de conflictos a la hora de materializar sus disposiciones en forma de planeamientos locales, que está contribuyendo sin duda a modificar el paisaje rural de los pequeños municipios y a la pérdida de los valores culturales y tradicionales de los núcleos. Por último, se incluye un análisis de una serie de documentos de referencia para la elaboración a partir del mismo de una propuesta de planeamiento alternativo que ponga en valor las cuestiones anteriormente expuestas frente al simple control del aprovechamiento lucrativo, enfrentándolo además con un planeamiento realizado siguiendo la disposición de la legislación autonómica en un municipio seleccionado dentro de la provincia de Cuenca.

Palabras clave

Urbanismo, LOTAU, despoblación, planeamiento, pequeños municipios, rural.

Abstract

As it has been more than twenty years ago since the first version of the LOTAU was approved, it has been time enough to analyze the effects this autonomous law from Castilla la Mancha had over the small sized municipalities into the province of Cuenca, taking a look at the master plan of a significant sample of them, which has been approved along the first decade of 21st century, this is, shortly after the LOTAU came into force. From the analysis of the autonomous law, which loses meaning in the absence of urban pressure, some conflicts can be detected as we examine local planning which introduce its guidelines. This is taking an important part in the modification of rural landscape of small municipalities and in the loss of cultural and traditional values of these towns. Finally, an analysis of some reference works is included and from it, an alternative municipal master plan could be elaborated which takes care on the previous issues against the simple control of the expansion based models; also facing this alternative master plan with the draft of an autonomous law based one in a selected municipality from the province of Cuenca.

Keywords

Urban planning, LOTAU, depopulation, planning, small municipalities, rural.

[♣] **Constantino Antolínez Collado** es alumno de Doctorado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid. tino@masaarquitectura.com

1. Introducción

En el presente año 2019 se cumplen más de veinte años desde la aprobación de la primera Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha. Al mismo tiempo, el proceso de despoblación de los núcleos rurales de la provincia de Cuenca, se encuentra en su momento más crítico. Este trabajo busca comprobar una hipótesis de partida, en cierta manera instaurada en el imaginario de los urbanistas de la región, que se basa en que la legislación autonómica de Castilla la Mancha, hermana de la de la Comunidad Valenciana, tiene su máxima expresión en base al control del aprovechamiento lucrativo del suelo, estando orientada principalmente a los núcleos urbanos con una presión urbanística considerable. Sin embargo, su aplicación estricta en pequeños municipios de la provincia de Cuenca, afectados por los procesos de despoblación y en ausencia absoluta de presión urbanística, puede suponer una serie de conflictos en relación con la preservación de las características culturales, tradicionales e incluso de paisaje rural de los núcleos.

Con el tiempo transcurrido, es un buen momento para identificar y analizar si esta hipótesis es correcta, a través del análisis de seis planeamientos de municipios que se redactaron en el primer decenio del siglo XXI; se identificarán los puntos en conflicto, se estudiarán desarrollos y evoluciones de los núcleos; se valorarán los resultados no únicamente desde la óptica económica, sino también en cuanto el planeamiento está afectando a los valores culturales y paisajísticos de los núcleos rurales de Cuenca.

Por último, se avanza un análisis de una serie de textos que pretenden servir como guía para la edificación en diferentes entornos rurales, partiendo de estos valores tradicionales, culturales e históricos de los núcleos urbanos; a partir de este análisis se puede avanzar en la propuesta de un documento base para realizar el planeamiento de un municipio de la provincia de Cuenca, en contraposición con la redacción “formal” de una figura de planeamiento siguiendo las indicaciones de la TRLOTAU.

2. Metodología

Este artículo se estructura a partir del análisis de los datos de partida, caracterizando los núcleos de población de la provincia de Cuenca y un estado de la cuestión de las referencias a la protección y ordenación del medio rural en la legislación y los instrumentos de planeamiento vigentes.

A continuación, es necesario conocer los datos básicos del documento de legislación autonómico, así como los puntos en conflicto que se han tenido en cuenta para desarrollar los análisis posteriores. Son estos análisis los que conforman el cuerpo central del artículo: a través del estudio de una serie de planeamientos de pequeños municipios de la provincia de Cuenca aprobados durante el primer decenio del siglo XXI, esto es, al poco de entrar en vigor la ley autonómica. Este análisis al detalle nos permite obtener datos conclusivos sobre la adecuación de la TRLOTAU a los municipios con nula presión urbanística, para luego llevar a cabo en el último punto del trabajo una comparativa entre el desarrollo de un planeamiento al uso en un municipio de la provincia de Cuenca seleccionado y otras formas de llevar a cabo una figura de planeamiento alternativo tomando como referencias otros documentos o textos.

Características de los núcleos de población de la provincia de Cuenca

La comunidad autónoma de Castilla la Mancha es la tercera región española más extensa, con una superficie de 79.463 km², lo que representa el 15,7% del territorio nacional. Se estructura en cinco provincias (Toledo, Guadalajara, Cuenca, Ciudad Real y Albacete) y por su ubicación central dentro de la Península Ibérica, limita con siete comunidades autónomas diferentes. La densidad de población de la comunidad autónoma (25,56 hab./km² (INE)) es muy inferior a la de la media española (92,04 hab./km² (INE).)

La provincia de Cuenca está centralizada, política y administrativamente, en la capital, dónde se encuentran todas las administraciones regionales y las delegaciones autonómicas y estatales. Únicamente podemos observar en términos judiciales un reparto con los más pequeños núcleos de San Clemente, Motilla del Palancar y Tarancón, si bien estos se limitan a dos juzgados de primera instancia e instrucción. Dadas las grandes distancias geográficas de la provincia, se puede comenzar a intuir la gran dependencia de la capital en estos términos políticos y administrativos de los habitantes de los municipios extremos de la provincia.

Dada su extensión, históricamente se ha dividido según los rasgos geográficos y, sobre todo, paisajísticos en comarcas, aunque sin ningún reconocimiento administrativo ni órgano propio de gobierno. Las tres grandes comarcas históricas son la Alcarria, Serranía y Mancha (Pruneda, 1869), si bien en la actualidad la Diputación de Cuenca amplía ese número hasta cinco: Alcarria, Mancha, Manchuela, Serranía Alta y Serranía Baja (que incluye Serranía Media y Campichuelo).

Es importante para la justificación de este trabajo conocer la evolución de la población, tanto de la comunidad autónoma como de la provincia, para conocer las tendencias poblacionales y su relación con la presión urbanística de los núcleos rurales. Un hábito común dentro de los pequeños municipios rurales de la provincia es una idealización de tiempos pasados, una rememoranza edulcorada de la vida y actividad en dichos pueblos.

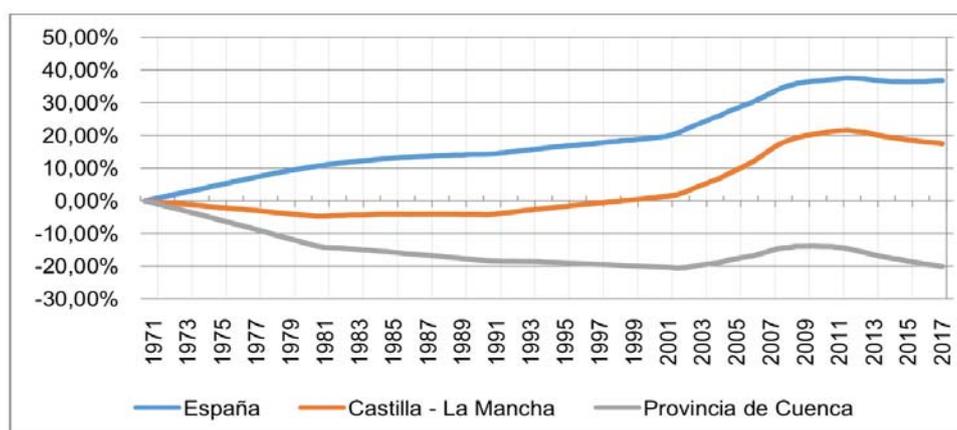


Figura 1. Tasa relativa de crecimiento de la población de España, Castilla - La Mancha y la provincia de Cuenca, 1971-2017.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

A la vista de estos datos, se observa que al menos en los últimos cuarenta y ocho años la población de la provincia de Cuenca ha ido en disminución, y en comparación con la evolución de la comunidad autónoma y de España ha seguido una evolución claramente contraria a las

tendencias de estas dos. Sí parece, en un primer vistazo, que esta percepción anclada en el imaginario colectivo de la población rural de tiempos pasados mejores tenga relación con los datos que nos ofrece la estadística.

Para conocer las circunstancias particulares de la provincia de Cuenca, enclavada entre las provincias de Madrid y Valencia, que nos permita obtener una idea de la magnitud de la diferencia en la tendencia poblacional entre la provincia y las adyacentes, debemos analizar estos datos en comparación con estas dos provincias, de vital importancia económica dentro del estado español y observamos que la diferencia de la evolución con dichas provincias prácticamente se duplica, en comparación con el anterior gráfico.

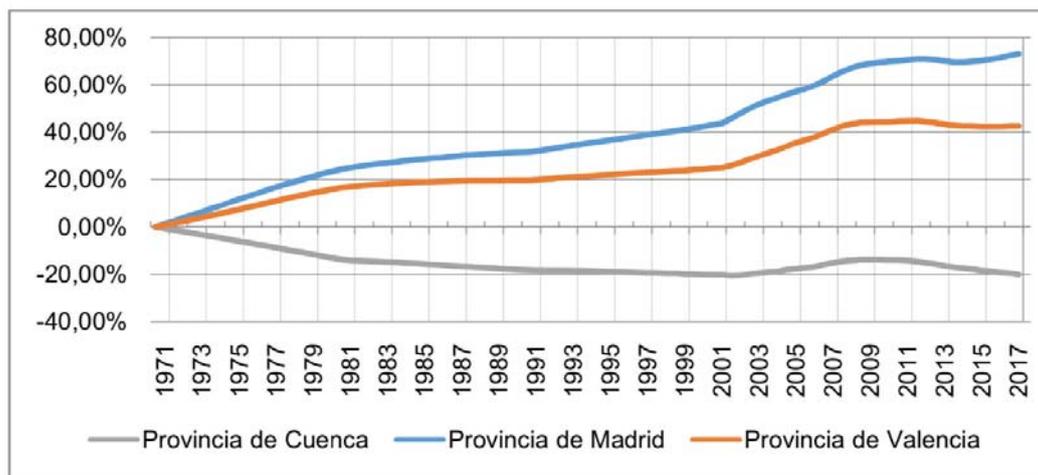


Figura 2. Tasa relativa de crecimiento de la población comparada de las provincias de Valencia, Madrid y Cuenca en el periodo 1971-2017.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

El mejor análisis que podemos realizar de la evolución de la población para conocer si es cierta la afirmación popular de un pasado floreciente en los núcleos rurales es estudiar las tipologías de municipios en la provincia de Cuenca en función del número de habitantes a lo largo del periodo de tiempo que va desde el año 1842 hasta el más reciente año 2011, con los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) del censo de habitantes.

Se puede observar sin dificultad en la figura 3 una variedad de municipios a mediados del siglo XIX entre cien y mil habitantes, sin una tipología dominante, con un número no despreciable de entidades por encima de los mil residentes. Incluso la capital de provincia parece no destacar sobre el resto como lo hace en la actualidad, con apenas 6.600 habitantes. Los municipios de menos de cien habitantes son prácticamente inexistentes.

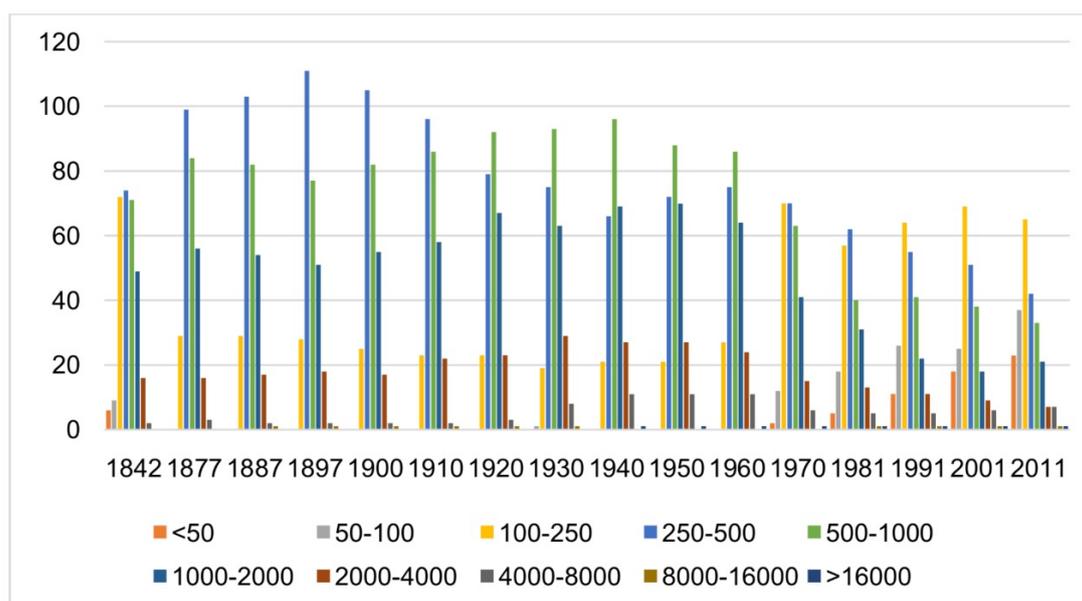


Figura 3. Clasificación de municipios según número de habitantes en la provincia de Cuenca, en el periodo 1842-2011.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

La gráfica de principios del siglo XX nos permite deducir que los municipios de menor tamaño se reducen, desapareciendo en su totalidad los inferiores a cien habitantes y disminuyendo la cantidad de entidades con menos de doscientos cincuenta habitantes. Los núcleos entre doscientos cincuenta y quinientos habitantes aumentan significativamente, convirtiéndose en la tipología dominante en este momento (censo 1900) y el número de entidades de mayor tamaño poblacional también crece respecto al censo de 1844.

Hasta mediados del siglo XX la tendencia de crecimiento de las unidades de población permanece constante, pasando de dominar la gráfica los municipios entre doscientos cincuenta y quinientos habitantes a hacerlo las entidades entre quinientos y mil residentes. Las unidades inferiores a doscientos cincuenta habitantes siguen en retroceso y no hay ningún municipio inferior a cien habitantes.

En el censo del año 1970 se observa por primera vez un cambio de tendencia rotundo. El número de unidades de población mayores de quinientos habitantes se reduce bruscamente en todos sus tramos, aumentando significativamente el número de municipios entre cien y doscientos cincuenta residentes y apareciendo, por primera vez desde 1842 núcleos con menos de cien habitantes. No olvidemos que en este censo y, más significativamente, en el siguiente de 1981 se reducen el número de municipios en aplicación de la ley 48/1966, sobre modificación parcial del régimen local, lo cual no tiene el efecto sugerido de aparición de núcleos poblacionales de mayor tamaño; podemos apuntar que el objetivo de esta ley no es frenar la creciente despoblación del entorno rural en el centro de España, sino mitigar costes administrativos innecesarios de un modelo poblacional que tiende a agruparse en los entornos urbanos.

La tendencia desde ese año 1970 hasta la actualidad se ha mantenido constante en el retroceso de la cantidad de municipios mayores de doscientos cincuenta habitantes y en el auge

de los que podemos denominar “muy pequeños” núcleos de población, con menos de cien habitantes y un número muy importante, y en claro crecimiento, con menos de cincuenta habitantes.

En el último censo podemos constatar el dominio de dicha tipología de municipios con una cantidad de habitantes que oscila entre los cien y los doscientos cincuenta residentes, pero que incluso parece empezar a retroceder frente a las entidades de tamaño muy pequeño, lo cual configura una tipología de núcleo poblacional en la provincia de tamaño muy pequeño, disperso en el territorio, con un único centro urbano que supera a duras penas los cincuenta mil habitantes que caracterizan a las ciudades pequeñas en el mundo occidental europeo.

3. Estado de la cuestión. La protección y ordenación del medio rural en la legislación y los instrumentos de planeamiento de carácter estatal, autonómico y sectorial

Antes de comenzar el análisis de los efectos de la aplicación de la legislación estatal de Castilla la Mancha en los municipios rurales estudiados, debemos conocer el estado de la ordenación del medio rural, por lo menos dentro del ámbito del estado español, incluyendo las normativas europeas que le afectan, para poder componer una base de los principales criterios a la hora de elaborar figuras de protección y/o análisis.

Nos encontramos con figuras de protección a nivel estatal, y desarrolladas en las legislaciones autonómicas, de los bienes y elementos propios del medio rural, y urbano, sin distinción, con el objetivo de garantizar un una máxima protección al conjunto de bienes de mayor relevancia o interés cultural, bien mediante la figura de “Bien de Interés Cultural” o bien mediante un régimen de protección de elementos catalogados o inventariados a nivel municipal o regional. En algunas leyes autonómicas han aparecido, principalmente en los últimos años, un tercer nivel de protección en base al valor cultural de los elementos o bienes que podemos buscar su reflejo, por lo general (pero no con carácter exclusivo), en el valor etnográfico de la arquitectura tradicional desarrollada en pequeños municipios como pueden ser los analizados.

A continuación, se realizará un resumen de la normativa y legislación específica que tiene como protagonista la arquitectura tradicional y el planeamiento en el medio rural, en el afán de poder analizar con mejores herramientas las incongruencias, aciertos y fallas de la aplicación de la TRLOTAU en los pequeños municipios del medio rural de la provincia de Cuenca, pudiendo proporcionarnos al mismo tiempo herramientas de mejora y optimización de dicha normativa autonómica.

Ámbito	Nombre del documento	Año
Marco europeo	Carta de Leipzig	2007
	Declaración de Marsella	2008
	Declaración de Toledo	2010
	Declaración de Riga	2015
	Convenio Europeo del Paisaje	2000
Nivel estatal	Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural	2007
	Programas de Desarrollo Rural Sostenible	
	<pre> graph TD A[Ley 45/2007] --> B[Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020] A --> C[Programa de Desarrollo Rural de Castilla la Mancha 2014-2020] </pre>	
	Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	2015
	Ley de Patrimonio Histórico Español	1985
	<pre> graph TD D[Ley de Patrimonio Histórico Español] --> E[Plan Nacional de Arquitectura Tradicional] </pre>	
	Plan Nacional de Arquitectura Tradicional	

Figura 4. Legislación específica sobre la protección de paisajes rurales y/o arquitectura en el medio rural.

Fuente: elaboración propia.

4. La TRLOTAU. Análisis de puntos conflictivos en el planeamiento de pequeños municipios de la provincia de Cuenca

La famosa sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional instaba a que cada Comunidad Autónoma desarrollase sus propios instrumentos de ordenación urbanística, y propició la aparición de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (LOTAU). Es una ley que en origen recuerda a la valenciana, práctica común entre estos primeros documentos de ordenación autonómicos que compartieron en muchos casos equipo redactor.

Desde la aprobación del primer texto en 1998, se han practicado un total de tres modificaciones (2003, 2005, y 2009); se han aprobado dos reglamentos, uno sobre suelo rústico y otro sobre planeamiento; una Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinaciones a cumplir por las actividades en suelo rústico; y una Norma Técnica sobre la homogeneización en la redacción de planes, además de normas de regulación administrativa para fomentar la transparencia de la actividad urbanística.

El texto refundido de la LOTAU (en adelante, TRLOTAU) establece un sistema único de planificación territorial y urbanístico, del que se desprenden tres ámbitos de aplicación: supramunicipal, municipal y especial. Los instrumentos del primero son los Planes de Ordenación del Territorio (POT), los Planes de Singular Interés y los Proyectos de Singular Interés, que coinciden en su acrónimo de PSI; en el ámbito municipal, los Planes de Ordenación Municipal (POM) y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU); y por último los Planes Especiales, que desarrollan o complementan los POM en distintos aspectos de la realidad urbana (equipamientos, infraestructuras, zonas verdes, paisaje, etc., o los más frecuentes Planes Especiales de Reforma Interior).

En relación con la repercusión de la legislación autonómica en el planeamiento en los núcleos rurales se indican a continuación una serie de puntos conflictivos que, a priori, deben ser estudiados en los análisis posteriores de los planeamientos municipales:

- ✓ Núcleos de población (TRLOTAU art. 54.3.a)
- ✓ Delimitación del suelo urbano (art. 48)
- ✓ Determinaciones para las construcciones en suelo rústico (art. 55)
- ✓ Protección y conservación (art. 65 del Reglamento de Planeamiento)
- ✓ Contradicciones con las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de la Provincia de Cuenca.

5. Análisis de los planeamientos aprobados en la provincia en los primeros diez años del siglo XXI (2000-2010)

Para abordar las implicaciones de la aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU) en la creación de una nueva figura de planeamiento, centrándonos en los puntos conflictivos identificados y señalados en el punto anterior, abordamos el análisis de una serie de planeamientos aprobados en los momentos iniciales de la entrada en vigor de la TRLOTAU, esto es, durante el primer decenio del siglo veintiuno. Se diferencian estos planeamientos en dos grandes grupos, según la figura desarrollada, bien un Plan de Delimitación de Suelo Urbano (en adelante PDSU) o bien un Plan de Ordenación Municipal (en adelante, POM).

Dentro del primer grupo, municipios con PDSU, se han seleccionado para el análisis los términos de Valdemeca (planeamiento aprobado desde 2003), Villalpardo (planeamiento aprobado desde 2009) y Cañete (planeamiento aprobado desde 2005). Los tres municipios son de reducido tamaño, con una población que oscila entre los 88 habitantes de Valdemeca y los 1.016 de Villalpardo, pasando por los 769 (datos a 1 de enero de 2018, extraídos del INE). Su ubicación dentro de la provincia también es diferente, perteneciendo Valdemeca y Cañete a la comarca de la Serranía y Villalpardo a la Mancha. Dentro del segundo grupo, municipios con POM, se estudiarán los términos de Mariana (planeamiento aprobado desde 2004), Quintanar del Rey (planeamiento aprobado desde 2005) y Villalba de la Sierra (planeamiento aprobado desde 2009).

Son igualmente municipios de tamaño pequeño, con una población que oscila entre los 293 habitantes de Mariana y los 476 de Villalba de la Sierra, exceptuando a Quintanar del Rey, con una población de 7.589 habitantes (datos a 1 de enero de 2018, extraídos del INE), que podemos considerar de tamaño medio-grande tomando como referencia el ámbito provincial. Su ubicación dentro de la provincia también es diferente, insertándose Mariana y Villalba de la Sierra en la comarca de la Serranía y Quintanar del Rey en la Mancha.

Validez de la toma de datos, puntos de partida y proyecciones del plan

Todos los planeamientos que estamos analizando se encuadran en el marco temporal conocido como el *boom* en España, esto es, la primera parte del primer decenio del siglo XXI, hasta aproximadamente el año 2008 que comienza la crisis. Los planeamientos más tardíos son los de Villalba de la Sierra y el de Villalpardo, cuya aprobación se produjo en el año 2009, si bien se debe tener en cuenta que las fechas de aprobación culminan por lo general procesos de varios años desde el comienzo de la redacción del Plan, por lo que igualmente éste se desarrolla dentro del marco temporal de la burbuja inmobiliaria.

Es importante esta puntualización puesto que a través de dos de los documentos que componen los PDSU como son las memorias informativas y justificativas podemos conocer las previsiones y los objetivos de los distintos planes, que son la base para el desarrollo posterior de los instrumentos de ordenación y planeamiento. El siguiente cuadro presenta los resultados del análisis:

	Población en el momento de redacción del planeamiento	Población estimada por el planeamiento a 10/12 años vista	Población real a 1 de enero de 2018
Valdemeca	116 hab.	176 hab.	88 hab.
Villalpardo	1.160 hab.	1.122 hab.	1.016 hab.
Cañete	816 hab.		769 hab.
Mariana	340 hab.	3.184 hab.	293 hab.
Quintanar del Rey	6.575 hab.	8.820 hab.	7.589 hab.
Villalba de la Sierra	616 hab.	700 hab.	476 b.

Tabla 1. Comparativo entre las estimaciones de evolución poblacional de los municipios incluida en la figura de planeamiento y la población real de los núcleos a 1 de enero de 2018.
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los planeamientos y del INE.

Comparativo entre la delimitación de suelo urbano consolidado actual y la indicada por la anterior figura de planeamiento

En las figuras de planeamiento la clasificación como suelo urbano consolidado es bastante estricta, no siendo posible ampliar el aprovechamiento objetivo de este tipo de suelo respecto de la figura de planeamiento anterior, en caso de que ésta exista (art. 45.2 TRLOTAU).

En ausencia de datos de aprovechamiento objetivo del planeamiento anterior, y entendiéndose que en ninguno de estos municipios se han producido variaciones en los volúmenes construidos, se debe analizar comparativamente la superficie clasificada como suelo urbano consolidado en relación con las figuras anteriores de planeamiento, en el caso de que existan, para conocer un primer dato acerca de crecimientos no controlados de la superficie de suelo clasificado como urbano consolidado y, por tanto, de inmediata construcción, que, además, se suele dar en los límites poblacionales, provocando un cambio radical en las percepciones del paisaje rural a través de los habituales “cinturones” de viviendas de nueva construcción y tipología constructiva ajena a la predominante.

	Sup. suelo urbano anterior figura planeamiento ⁽¹⁾	Sup. suelo urbano consolidado (SUC)
Valdemeca	Desconocida	107.475,21 m ²
Villalpardo	Desconocida	420.075,44 m ²
Cañete	301.270,00 m ²	536.090,00 m ²
Mariana	145.473,44 m ²	131.144,31 m ²
Quintanar del Rey	1.622.300,00 m ²	1.263.041,00 m ²
Villalba de la Sierra ⁽²⁾	392.403,59 m ²	567.808,00 m ²

(1) La superficie de los municipios de Mariana y Villalba de la Sierra no se proporciona por la figura de planeamiento, por lo que se ha calculado a partir del redibujado del plano aportado.

(2) En el municipio de Villalba de la Sierra, la aparición de una nueva urbanización de viviendas unifamiliares no aparece reflejada en el planeamiento anterior, por lo que se entiende responde a un desarrollo mediante figura particular y una superficie de suelo indeterminada, destinado a infraestructuras, anteriormente clasificada como urbano consolidado se ha eliminado por estar en ámbitos de suelo especialmente protegido, lo que se puede haber utilizado para justificar este incremento.

Tabla 2. Comparativo entre las superficies de suelo clasificado como urbano por figuras de planeamiento anteriores a la actual y el clasificado como urbano consolidado por las actuales figuras.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los planeamientos.

Análisis comparativo de las superficies previstas de crecimiento

En este apartado analizaremos directamente los número que nos proporcionan los diferentes planeamientos en cuanto a superficies clasificadas como urbanas consolidadas, que podríamos considerar albergan los crecimientos ordenados previsibles dentro del plazo de aplicación del POM (12 años) y las superficies de suelo urbano de reserva, en los municipios con PDSU, y suelo urbano no consolidado y urbanizable, en los municipios con POM, que se podrían considerar a efectos de este trabajo como reservas de crecimiento en caso de sobrepasarse los crecimientos estimados, dado que consideramos que en todo caso, en municipios sin presión urbanística evidente, el suelo clasificado como urbano consolidado es el que se ha planificado para su uso inmediato.

Este dato es el más importante para, en relación con los crecimientos previstos (que nada tienen que ver con los reales, como hemos visto), identificar si estas delimitaciones son proporcionadas a éstos, así como al suelo urbano consolidado actual. Además, es importante conocer su ubicación, para conocer si el planeamiento ha seguido ejes compositivos, visuales protegidas, criterios de protección del paisaje rural y de visuales de elementos singulares, o por el contrario se ha limitado a ampliar concéntricamente la delimitación en forma de cinturón, lo que sin duda tiene repercusiones a la hora de aparecer el efecto indicado en el apartado anterior.

Se observa que desde la misma legislación autonómica (artículo 48 TRLOTAU) se alienta la delimitación de superficies de suelo urbano de reserva en las periferias de los municipios, si bien, recuerda que esta deberá ser proporcionada a la dinámica urbanística del municipio, coetánea a menudo obviada.

Se adjunta a continuación el cuadro de análisis de las mencionadas superficies:

	Suelo urbano consolidado (SUC)	Suelo urbano de reserva (SUR)	Suelo urbano no consolidado (SUNC)	Suelo urbanizable (SUB)	SUNC+SUB
Valdemeca	107.475,21 m ²	64.852,99 m ²			64.852,99 m ²
Villalardo	420.075,44 m ²	309.830,45 m ²			309.830,45 m ²
Cañete	536.090,00 m ²	49.500,00 m ²			49.500,00 m ²
Mariana	131.144,31 m ²		15.558,49 m ²	314.191,40 m ²	329.749,89 m ²
Quintanar del Rey	1.263.041,00 m ²		47.603,00 m ²	1.197.506,00 m ²	1.245.109,00 m ²
Villalba de la Sierra	567.808,00 m ²			164.816,00 m ²	164.816,00 m ²

Tabla 3. Comparativo entre las superficies de las diferentes clasificaciones de suelo.
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los planeamientos.

Estudio de la evolución de la trama urbana, desde la aprobación de los planeamientos hasta la actualidad

Se ha buscado información de evolución de la trama urbana de los municipios a través de fotografías aéreas para contar con más datos de análisis. Dado que nos encontramos con la posibilidad de observar una evolución de un periodo mínimo de diez años desde la aprobación de los planeamientos analizados, tenemos la oportunidad de analizar si las figuras de planeamiento aprobadas al abrigo de la legislación autonómica han conseguido alguno de los objetivos que perseguían. Una primera reflexión nos indica que no debería haberse recurrido en ningún caso a los suelos considerados “de expansión” (suelo urbano de reserva en el caso de municipios con PDSU y suelo urbano no consolidado y urbanizable en los municipios con POM) pues la población, lejos de aumentar hasta el número planificado en todos los casos excepto en el de Quintanar del Rey (en el que tampoco alcanza el aumento planificado), ha descendido.



Figura 5. Estudio fotográfico comparativo de la evolución (2003-2015) de la trama urbana del municipio de Valdemeca, con indicación de nuevos elementos constructivos.
 Fuente: elaboración propia a partir de las ortofotos del SIGPAC y PNOA.

Como conclusiones parciales de este análisis de la evolución de la trama urbana observamos, como situación recurrente, la construcción de equipamientos (equipamientos deportivos, centros de interpretación) en suelos periféricos no urbanos consolidados; el desarrollo en muchos de los casos, especialmente en los municipios con PDSU, de construcciones indistintamente en suelo urbano de reserva y suelo urbano consolidado, alcanzando una apariencia de libertad de construcción en cualquier terreno de los alrededores al núcleo; el desarrollo de promociones en suelo urbanizable en el caso del municipio de Mariana no tiene explicación dentro de la lógica poblacional, si bien es el planeamiento y, más ampliamente, la legislación autonómica, el que permite este tipo de absurdas situaciones.



Figura 6. Estudio fotográfico comparativo de la evolución (2003-2015) de la trama urbana del municipio de Mariana, con indicación de nuevos elementos constructivos. Imagen 1: año 2003.

Fuente: elaboración propia a partir de las ortofotos del SIGPAC y PNOA.

6. Identificación y estudio de los puntos de conflicto de la legislación autonómica en la redacción de una figura de planeamiento de nueva creación en un pequeño municipio de la provincia de Cuenca: Palomera

El siguiente paso lógico de este trabajo es llevar a cabo un último análisis para, a través de la redacción de una figura de planeamiento en un municipio que carezca de la misma (que dentro de la provincia de Cuenca, se cuentan en abundante número), identificar si los puntos de conflicto señalados y estudiados en los apartados anteriores dentro de la legislación autonómica, que hemos observado recurrentemente en los planeamientos analizados, son consecuencia directa, y casi obligada, de la aplicación de la misma.

Además, se dispondrá de una herramienta a confrontar con el siguiente apartado, dónde se trata de orientar en la búsqueda de figuras de planeamiento alternativas a través del análisis de experiencias en el mismo sentido.

Caracterización del municipio

El municipio objeto del análisis seleccionado es Palomera, enclavado dentro de la comarca de la Serranía. Ocupa una superficie de 50,07 km² y tiene una población según el Padrón municipal a 1

de enero de 2017 de 159 habitantes. Además del núcleo principal de población, cuenta con otra entidad o pedanía denominada “Molinos de papel”, surgida en el siglo XVI como su propio nombre indica en torno a la industria papelera que aprovechaba la fuerza motriz del río Huécar. El municipio está situado a 10 km. al este de la capital de la provincia, siendo el más cercano geográficamente hablando, en esta dirección. Palomera está a 1.071 metros sobre el nivel del mar, y Molinos de Papel a 1.037 metros. La geografía del término municipal es muy accidentada, como corresponde a los municipios de esta comarca.

El municipio de Palomera, que nunca superó los mil habitantes, experimentó las consecuencias del éxodo rural entre los años cincuenta y setenta, prolongándose el descenso de población hasta los años ochenta, cuando alcanza su número mínimo de habitantes. En concreto, el número de habitantes del núcleo es un tercio que los registrados hace cien años y se redujo exactamente a la mitad en veinte años, desde 1960 hasta 1980.

Evolución de la población de derecho del municipio de Palomera															
1842	1877	1887	1897	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
282	489	459	494	534	599	528	531	531	389	376	255	154	156	176	194

Tabla 4. Evolución de la población de derecho del municipio de Palomera.
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

El núcleo de Palomera conserva un conjunto de viviendas medievales en torno a la calle principal, que desemboca en la Plaza Mayor del municipio. La Casona de la Posada (que parece corresponderse con una antigua hospedería), con un claro sabor al siglo XV destaca entre los edificios de la villa. Casi al límite del pueblo un conjunto de pajares, ligados a las eras, conservan el rulo de piedra para acondicionarlas, que se convierten en parte característica del paisaje rural de Palomera.

Entre los edificios significativos del municipio, como es habitual en los pueblos de la provincia, los dos indispensables: la iglesia y el molino: la Iglesia Parroquia de San Justo y Pastor de una sola nave y ábside hexagonal del siglo XV destaca en su interior por el artesonado de alfarjía y sus bellos herrajes; junto al río un viejo molino nos muestra su entramado de viguería.

Del asentamiento de Molinos de Papel debemos destacar el caserío que nació a la sombra de la actividad industrial y que tuvo una gran importancia por la calidad de sus resmas desde el siglo XVI y continuando, en algunos de ellos, hasta principios del XX. La identidad exterior del molino papelerero pasa por el enorme número de ventanas que tiene en el piso superior, en el que se procedía al secado del papel.

Palomera cuenta con Normas Subsidiarias propias, aprobadas en el año 1991 y dos modificaciones puntuales, de los años 1998 y 2013; en ambos casos se refiere a un cambio en la clasificación del suelo, para albergar infraestructuras en un caso y para ubicar una zona deportiva municipal en el borde exterior del municipio de Palomera, como se ha criticado con anterioridad.

Los dos núcleos pertenecientes al municipio presentan tramas irregulares, con calles sinuosas y estrechas, con diferente anchura, que se adaptan al terreno y, principalmente al supuesto camino original que discurría paralelo al río Huécar (que a su vez se adapta al terreno). Si bien, en el núcleo de Palomera, que nunca pareció disfrutar de una actividad industrial ni comercial floreciente, la trama irregular se extiende a partir de la topografía dominante de las eras destinadas

antiguamente a la agricultura, como la continuación de una onda, casi de manera concéntrica a partir de un centro imaginario e inexistente, que podría estar en lo alto del promontorio donde se escalonan estas eras. El núcleo de Molinos de Papel, sin embargo, contó desde el siglo XVI con el impulso de la actividad industrial de las fábricas de papel que dan nombre al asentamiento. Estas construcciones industriales salpicadas sin ninguna planificación en un corto recorrido del camino propician esa trama irregular de viviendas surgidas al calor de la actividad industrial.

El tipo edificatorio principal en ambos casos es la vivienda unifamiliar, entre medianeras, generalmente en dos alturas como máximo, combinadas en el caso del núcleo de Palomera con pequeñas construcciones de una altura destinadas a almacenaje que aún a día de hoy siguen permaneciendo en pie. No aparecen apenas los patios interiores ni los balcones. Si bien, en la actualidad hay que referirse a una nueva tipología edificatoria como son las viviendas unifamiliares aisladas que salpican el recorrido de la carretera, algunas con su origen en casas de labranza, pero otras directamente de nueva construcción, generalmente no ocupadas permanentemente, propiedades de segunda residencia. Además, no debemos obviar el hecho que numerosas construcciones han sido rehabilitadas en un estilo que podremos denominar “neo-rural”, homogeneización del estilo constructivo en zonas rurales de toda España, sin análisis real de la construcción original y autóctona del municipio, y que la oferta de alojamientos turísticos rurales ha aumentado drásticamente en los últimos años.

Desarrollo de un avance de figura de planeamiento del municipio de Palomera, siguiendo las indicaciones de la legislación autonómica. Puntos conflictivos

Inicialmente, se ha realizado un pequeño análisis para conocer el origen y la causa de la aparición de un gran número de construcciones en suelo no urbano, de uso unifamiliar y, en gran parte, como segunda residencia. En base al conflictivo punto de los núcleos de población anteriormente indicado, se le quiere otorgar importancia a un fenómeno que en este municipio está despoblando los núcleos principales, y moviendo su actividad principal al sector turístico, casi de manera exclusiva, mientras que el paisaje se llena de construcciones salpicadas por un valle de indudable belleza que no responden a ningún tipo de planificación ni orden.

Uso de la construcción en suelo no urbano en el término municipal de Palomera. Construcciones desde 1998.		Tamaño de parcelas en las que se ubican las construcciones en suelo no urbano del término municipal de Palomera. Construcciones desde 1998.	
Vivienda	7	<1 Ha	11
Deportivo ligado a vivienda	1	1 Ha - 2 Ha	6
Agrario	1	2 Ha - 5 Ha	4
Agrario/Residencial	9	>5 Ha	1
Inst. Urbanas	1		
Deportivas municipales.	3		

Tabla 5. Construcciones según uso en el suelo no urbano del término municipal de Palomera y tamaño de las parcelas en las que están se ubican. Periodo 1998-2019.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por Catastro.

Para ello, se ha realizado un análisis desde los datos aportados por Catastro. Se han querido filtrar las construcciones nuevas realizadas a partir del año de aprobación de la primera legislación autonómica, es decir, 1998, para no entrar en disquisiciones acerca de la anterior situación de legalidad o la reconversión de antiguas casas de labranza. Se deben hacer dos apreciaciones: primero, en teoría al seleccionar las construcciones desde esta fecha, los actos edificatorios en suelo rústico (Palomera cuenta con normas subsidiarias que clasifican el terreno desde antes de esta fecha) están regidos por la LOTAU; en segundo lugar, hay que contar con el pequeño margen de error que propicia que el catastro no sea el órgano de control y regulación del acto edificatorio, que recae sobre los ayuntamientos, por lo que su precisión no es total ni en fechas ni en superficies. En cualquier caso sirve para realizar una aproximación al fenómeno.

Podemos observar que el 72,73% de las construcciones tienen un uso residencial, claramente o encubierto. Además, muchas de estas construcciones añaden unidades de piscina o recreo, lo que indica la temporalidad de su uso y su carácter de segundas residencias. El 50% de las parcelas analizadas no alcanza la unidad mínima indicada por la TRLOTAU para albergar edificaciones residenciales adscritas al sector primario.

En cuanto al desarrollo de un plano de clasificación del suelo, se ha optado por importar la delimitación de suelo urbano proveniente de las normas subsidiarias, sobre una base cartográfica catastral elaborada a partir de la corrección de errores a través de fotografía aéreas. Si seguimos los ejemplos analizados anteriormente, y sin pecar de excesivos (el municipio de Valdeganga es buena muestra de ello) podríamos proponer una delimitación del suelo urbano de reserva siguiendo estrictamente lo dispuesto por la TRLOTAU, y respetando la colina de las eras, que en casos como Villalpardo o Valdeganga no se respeta. Esta delimitación del suelo urbano de reserva nos ofrecería el aspecto de las imágenes.



Figura 7. Propuesta de delimitación del suelo urbano de reserva en los núcleos de Molinos de Papel y Palomera, pertenecientes al término municipal de Palomera.
Fuente: elaboración propia.

Yendo más allá aún, deberíamos preguntarnos si ciertas agrupaciones de viviendas unifamiliares en las zonas comentadas anteriormente a lo largo de la carretera de conexión entre los núcleos no cuentan ya con los servicios urbanos básicos para ser considerados como “núcleo de población” y pueden solicitar vía alegación su inclusión como suelo urbano consolidado en base a los descrito por la TRLOTAU (artículo 48.2.A.a).

7. Hacia un modelo alternativo de planeamiento en municipios de pequeño tamaño de la provincia de Cuenca, sin presión urbanística, que preserve el carácter y el paisaje rural de los núcleos urbanos

Debemos hacer referencia a la dificultad de crear unas normas para la elaboración de documentos de planeamiento en estos tipos de municipios que dan lugar a este texto, por los motivos anteriormente expuestos: la TRLOTAU, así como la mayor parte de las normativas urbanísticas autonómicas tienen un eminente carácter de control de la presión urbanística y abogan (como hemos visto en los ejemplos) por el crecimiento continuo y, como mucho, moderado por el articulado de dicha legislación (no siempre conseguido, como se ha visto).

Por tanto, se deben buscar los referentes en trabajos que, sin tener que ser rompedores con la legislación autonómica, sí deben considerarse de otro tipo, más artesanales y minuciosos en el análisis, huyendo de las “manchas” de ordenación del territorio. Estos documentos utilizados como referentes son los siguientes:

- “Normativa de orientación para las obras en los núcleos de la provincia de Cuenca” de Francisco León Meler, año 1975.
- “Guía de boas prácticas para a intervención nos núcleos rurais” de la Xunta de Galicia, año 2013.
- “Marco de criterios, requisitos y condiciones para la catalogación de los núcleos rurales en el Principado de Asturias”, Principado de Asturias, año 2003.
- Guías de diseño de edificación rural de los condados irlandeses de Galway, Kildare y Mayo.

8. CONCLUSIONES

Las características demográficas de la provincia de Cuenca muestran un claro retroceso (en torno al 20%) en el periodo 1971-2017, en contraposición al crecimiento de las provincias limítrofes de Valencia y Madrid.

La caracterización del tipo de municipios de la provincia y el estudio de su evolución muestra una clara tendencia a la despoblación continuada de los núcleos de población, más acentuada en los más pequeños, siendo en la actualidad los municipios inferiores a 250 habitantes los más habituales en la provincia.

Del análisis de los planeamientos aprobados en el primer decenio del siglo XXI, se extraen los siguientes gráficos comparativos:

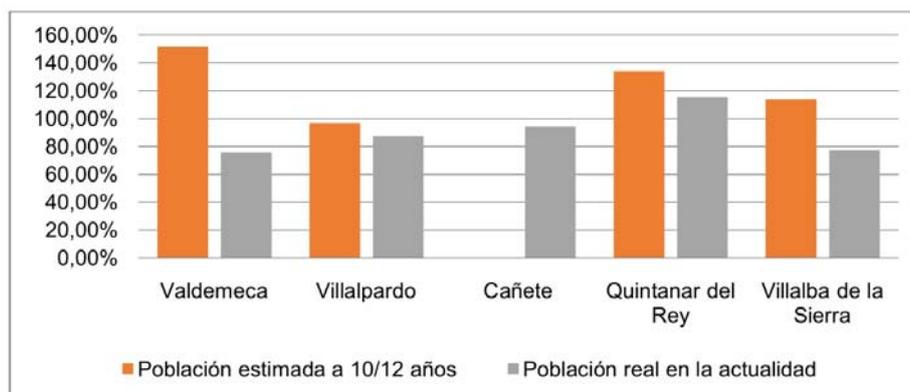


Figura 8. Gráfico comparativo con valores relativos a la población el momento de redacción del planeamiento de evolución de la población estimada por el planeamiento y población real a 1 de enero de 2018.

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el comparativo de evolución de la población estimada por el planeamiento y la población real a 1 de enero de 2018 (figura 8), nos confirma el planteamiento repetido en el apartado correspondiente: ningún planeamiento ha sabido prever con cierta precisión la tendencia poblacional de su municipio. En el mejor de los casos (Villalpardo), el porcentaje de error sobre la base cien de la población en el momento de redacción del plan, entre la población proyectada y real se queda en un 9,14%. En el resto de municipios la diferencia es considerable y además, se ha excluido al municipio de Mariana del gráfico, por ser tan exagerada la diferencia entre lo proyectado y lo real, que modificaba la escala del gráfico haciendo inapreciables el resto de valores. Este gráfico nos viene a confirmar las afirmaciones anteriormente hechas del error en los puntos de partida de planeamiento, el miedo a prever crecimientos estancados o negativos y la poca rigurosidad en los estudios previos, base para la documentación posterior.

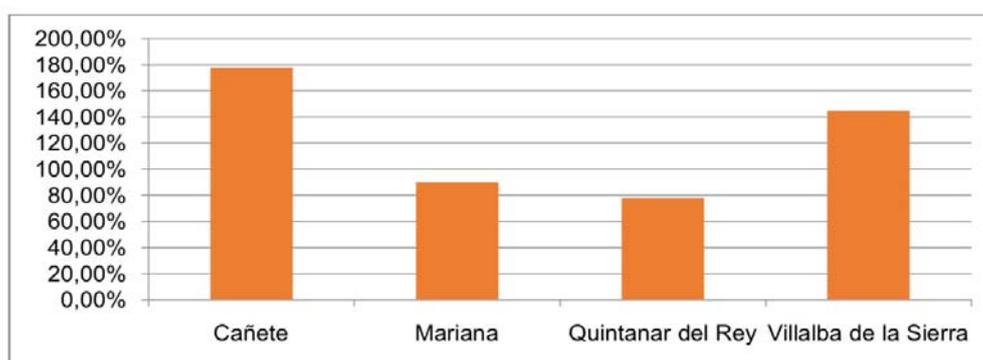


Figura 9. Porcentaje de superficie delimitada como suelo urbano consolidado en relación con la delimitación de la anterior figura de planeamiento.

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico (figura 9) analizamos, en los municipios en los que se dispone del dato, o del plano para deducirlo, la relación entre el suelo urbano en la figura de planeamiento anterior del municipio, y el suelo clasificado como urbano (consolidado, en los municipios con POM) en la actual figura de planeamiento, en cumplimiento de las disposiciones de la TRLOTAU. Se observa un

cumplimiento riguroso en el cincuenta por ciento de los mismos y un desfase bastante acusado en los otros dos municipios, con crecimientos que superan el cuarenta por ciento sobre la anterior base de planeamiento. Si los cruzamos con los datos de pérdida poblacional en estos dos municipios, no se entiende la justificación que se aportó para validar este aumento de superficie (recordar que en el municipio de Villalba de la Sierra se observan las peculiaridades señaladas con anterioridad).

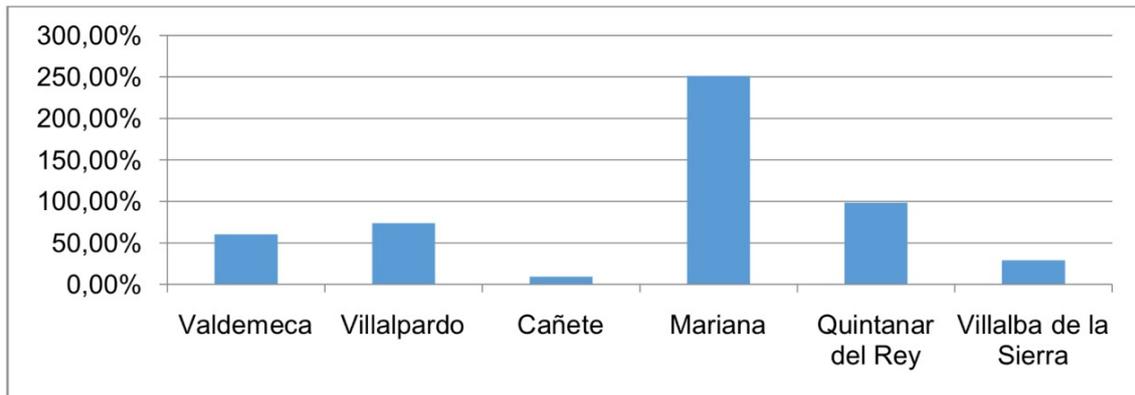


Figura 10. Porcentaje de superficie prevista de ampliación (SUR o SUNC+SUB) en relación al suelo urbano consolidado.

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico (figura 10), observamos el porcentaje previsto de terrenos de ampliación del término municipal en relación con el suelo urbano consolidado. Suponemos estos terrenos de ampliación como el suelo urbano de reserva en los términos con PDSU o la suma del suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable en los municipios con POM. Se observa que los municipios que han aumentado la superficie de suelo urbano consolidado en relación a la anterior figura de planeamiento, al menos son los que menos espacio de reserva tienen, por debajo de un cincuenta por ciento. El resto de municipios tiene un espacio de reserva a todas luces excesivo, por encima del cincuenta por ciento del suelo actualmente clasificado como urbano consolidado, más si se cruzan los datos con los de la evolución demográfica. En los municipios con PDSU, esta gran cantidad de suelo disponible provoca el efecto de posibilidad de construcción en cualquier sitio en torno al núcleo poblacional, sin control ni planificación posible. El caso de Mariana, además, es excesivo incluso en comparación con el resto, pudiendo construirse dos veces y media el actual municipio en los terrenos reservados para ampliación.

Se podría argumentar que en dichos terrenos se producirá un estricto control municipal, de tal manera que no se desarrollen suelos fuera del límite del suelo urbano consolidado en tanto no se produzca un crecimiento poblacional y se colmate este tipo de suelo, pero hemos demostrado con el análisis de las fotografías aéreas como en los municipios con PDSU el suelo urbano de reserva se trata de manera similar al suelo urbano, con edificaciones aparecidas en éste desde la aprobación de la figura de planeamiento y en los municipios con POM se han desarrollado sectores en suelos urbanizables, como en Mariana, aún en ausencia de crecimiento poblacional y sin colmatación del suelo urbano consolidado.

La responsabilidad municipal en la compactación y uso de los núcleos urbanos, frente a la “dispersión” (si se puede llamar así, en municipios tan pequeños) de los desarrollos perimetrales

juega un papel importantes, pues como ya hemos observado en no pocos casos, es muy habitual encontrarse con infraestructuras o dotaciones ocupando este tipo de suelos en los anillos exteriores de los núcleos cuando sin duda se dispone de suelo clasificado como urbano consolidado. Habría que analizar además estas dotaciones y su relación con los estilos de vida en los núcleos rurales o si nos encontramos con trasposiciones de equipamientos puramente urbanos al ambiente rural.

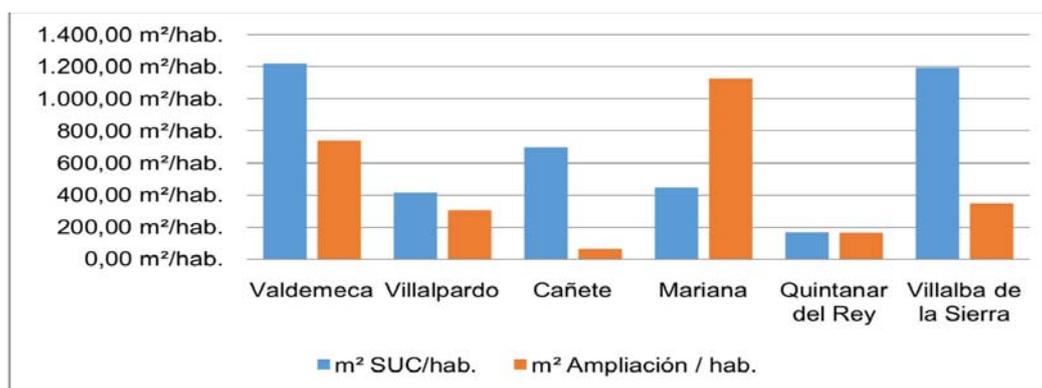


Figura 11. Metros cuadrados de suelo disponible por habitante.
Fuente: elaboración propia.

En el siguiente gráfico (figura 11) se explica la superficie de suelo por habitante del municipio, dividiendo el suelo en urbano consolidado y ampliación del mismo, es decir urbano de reserva o urbano no consolidado más urbanizable. Se deben matizar los resultados del gráfico pues los municipios de Valdemeca, Cañete, Mariana y Villalba de la Sierra perteneces a la misma unidad comarcal y serían comparables entre ellos, mientras los otros dos (Villalpardo y Quintanar del Rey) pertenecen a comarcas distintas.

Es de tener en cuenta la disparidad de resultados obtenida, desde la gran cantidad de suelo (de ambos tipos) por habitante del municipio más pequeño, Valdemeca, hasta municipios con superficies medias de suelo urbano consolidado por habitante, como son Cañete y Mariana, que, sin embargo, reservan una superficie de ampliación completamente distinta, mínima en el caso de Cañete y totalmente exagerada en el caso de Mariana. Es de entender, como se ha defendido a lo largo de todo el trabajo, que cada núcleo cuenta con características propias, pero, ¿no deberían ser los valores de suelos clasificados ser al menos proporcionales dentro de los municipios de una misma comarca? Si el suelo clasificado como urbano consolidado por el anterior plan es suficiente o excesivo, ¿es necesaria la planificación de suelo urbanizable o de ampliación?

El último apartado del trabajo pretende presentar unos textos de referencia para desarrollar una tipología o modelo de figura de planeamiento alternativa, en un municipio elegido de la provincia de Cuenca, en contraposición con el rígido sistema propuesto desde la legislación autonómica. De la aplicación efectiva de la TRLOTAU observamos que se terminan obteniendo planos de delimitación más o menos similares a los analizados, con sus cinturones de suelo ampliable en torno a los núcleos poblacionales.

Referencias

- Borobio Sanchíz, M., y Castillo Rodríguez, F. (2013). *Guía de Boas Prácticas para a Intervención nos Núcleos Rurais*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. Consellería de Medioambiente, Territorio e Infraestructuras.
- Council, G. C. (2005). *Design Guidelines for the Single Rural House*. Galway County.
- Council, M. C. (2008). *Mayo Rural Housing Design Guidelines*. Mayo County.
- County, K. *Draft County Development Plan 2011-2017*. Rural Design Guidelines. Kildare County.
- De las Rivas Sanz, J. L. (2016). *Análisis sobre los principios de ordenación y los instrumentos urbanísticos para la protección de la arquitectura tradicional en pequeños municipios rurales de España*.
- Enrique Gacto Fernández, J. A. *Manual de Historia del Derecho* (Temas y antología de textos).
- Europa, C. D. (2000). *Convenio europeo del paisaje*. Florencia, Italia: Consejo de Europa.
- Giner, B. P. (2011). *Atlas de los paisajes de Castilla-La Mancha*. Ciudad Real: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- INE. Padrón municipal a 1 de enero de 2017.
- JCCM. Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. (2010). *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* (TRLOTAU). Toledo: JCCM.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2007). Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2010). *Programa de desarrollo rural sostenible*. España: Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.
- Principado de Asturias. (2003). Marco de criterios, requisitos y condiciones para la catalogación de los núcleos rurales en el Principado de Asturias. Oviedo: Principado de Asturias.
- Pruneda, P. (1869). *Crónica de la Provincia de Cuenca*. Madrid: Rubio, Grilo y Vitturi.
- Ros, J. A. (2006). *La localización de la población española sobre el territorio: un siglo de cambios: un estudio basado en series homogéneas (1900-2001)*. Fundación BBVA.