
ARTÍCULOS / ARTICLES

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO CONTRA EL TERRITORIO: DESENCUENTROS ENTRE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, TERRITORIO Y PAISAJE TRADICIONAL. EL CASO DE LA COMARCA DE SAYAGO

Eduardo de Santiago Rodríguez

Doctor Arquitecto
ed.desantiago@telefonica.net
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1867-7867>

Esther Prada Llorente

Doctora Arquitecta. Esther Prada Paisaje, Territorio y Patrimonio
esther.pradall@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5116-5302>

Recibido: 03/03/2020; Aceptado: 15/07/2020. Publicado: 16/06/2021

Cómo citar este artículo/citation: De Santiago Rodríguez, Eduardo y Prada Llorente, Esther (2021). El planeamiento urbanístico contra el territorio: Desencuentros entre planeamiento urbanístico, territorio y paisaje tradicional. El caso de la comarca de Sayago. *Estudios Geográficos*, 82 (290), e057. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.202069.069>

RESUMEN: Este artículo examina las relaciones entre el planeamiento urbanístico, el territorio, el paisaje y las formas urbanas tradicionales, a través del análisis de tres ejemplos de estudio en la comarca fronteriza de Sayago, en la provincia de Zamora (España)¹. En primer lugar, se presentan los rasgos fundamentales del territorio, el paisaje y la morfología urbana de los núcleos sayagueses, identificando las unidades que componen las células urbanas y los elementos estructuradores del paisaje: tierras de cortineo, comunales y dehesas. Con estos rasgos siempre presentes, se analiza el planeamiento de dos entidades locales, Gamones y Torregamones y una entidad de población, Escuadro, perteneciente al municipio de Almeida, para detallar la influencia en el mismo de las determinaciones a escala autonómica, provincial y municipal, centrándonos particularmente en su pertinencia con respecto a los valores tradicionales enunciados. La conclusión es el desencuentro entre el planeamiento urbanístico y la preservación de estos valores.

PALABRAS CLAVE: Paisaje rural tradicional, territorio, planeamiento urbanístico, clasificación del suelo, morfología urbana.

URBAN PLANNING AGAINST TERRITORY: DISAGREEMENTS BETWEEN URBAN PLANNING AND TRADITIONAL TERRITORY AND LANDSCAPE. A CASE STUDY IN SAYAGO COUNTY (SPAIN)

ABSTRACT: This paper examines the relationship between urban planning, territory, landscape and traditional urban forms, through the analysis of three case studies in the border region of Sayago, in the province of Zamora (Spain). First, the fundamental features of the territory, the landscape and the urban morphology of the Sayago nuclei are presented, identifying the units that make up the urban cells and the structuring elements of the landscape: cortineo, communal and pasture lands. With these features always in mind, we analyse the urban planning of three municipalities -Gamones, Torregamones and Escuadro- and the influence of the autonomic, provincial and municipal scale determinations, focusing particularly on their relevance with respect to the traditional values of the territory and landscape. The conclusion is the disagreement between urban planning and the preservation of these values.

KEYWORDS: Traditional rural landscape, territory, urban planning, urban form, land zoning.

¹ Agradecemos a los evaluadores de este artículo su labor para mejorarlo, habiéndose recogido en sus apartados correspondientes las consideraciones aportadas.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las actuales dinámicas de vaciamiento, crisis y transformación del medio rural (Cruz *et al*, 2009; Del Pino, 2017; Camarero, 2017), cada vez emerge con más importancia la necesidad, no ya sólo de preservar los valores naturales del medio (vinculados a la provisión de servicios ambientales, custodia del territorio, preservación de la biodiversidad, seguridad alimentaria, etc.), sino de promover también la protección de los socioecosistemas tradicionales fruto de la experiencia espacial acumulada a lo largo de generaciones y la ecoeficiencia de los recursos culturales.

El lugar, su arquitectura y los elementos patrimoniales que aún se mantienen, como -por ejemplo- la arquitectura tradicional o las paredes de piedra seca, constituyen los principales nichos de recursos naturales y culturales en este territorio y los rasgos característicos de su paisaje, que se entrelazan en una red de caminos y límites indispensables como vertebradores de la continuidad de los procesos ecológicos, estableciendo su principal razón de ser. Conformados según los patrones del paisaje preindustrial y construidos socialmente, los podemos comprender a través de diversas escalas espaciales, desde el territorio a la arquitectura. Sus elementos articuladores como las vías pecuarias, los cortineos, los comunales y las dehesas, configuran realmente una infraestructura verde que integra servicios ecosistémicos y que resulta necesario preservar.

Teniendo presente esta necesidad de preservación, para las generaciones futuras, de los valores del paisaje cultural heredado y de las prácticas de uso tradicional del territorio, este artículo examina -a través del análisis de tres ejemplos en la comarca de Sayago- en qué medida el planeamiento urbanístico contribuye o no a esta tarea.

2. RASGOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA DEL TERRITORIO, EL PAISAJE Y LA MORFOLOGÍA URBANA DE LA COMARCA DE SAYAGO

Tierra de Sayago forma parte del conjunto de comarcas zamoranas -junto a Sanabria y Aliste- situadas en el espacio más occidental de Castilla y León (véase la Figura 1), en las que sus estructuras territoriales sobrevivieron a las sucesivas ocupaciones desde antiguo, por pobladores que formalizaron un modelo de asentamiento a partir del poder feudal construido a su vez sobre los modelos anteriores, perviviendo esta organización hasta bien entrado el siglo XX.

Sayago se encuentra incluida en un amplio dominio geomorfológico, el conjunto de las penillanuras graníticas zamorano-salmantinas fronterizas con Portugal. Delimitada por el Duero y el Tormes en sus bordes septentrional, occidental y meridional, su límite oriental resulta más difuso desapareciendo la penillanura para dejar paso a los materiales sedimentarios más modernos en las comarcas de Tierra del Vino y Gúareña (Plaza, 2018), explicando en gran medida estas condiciones geológicas su orientación ganadera y silvícola. En la actualidad la agricultura y la ganadería tradicional se encuentran en regresión, puesto que se trata de un espacio muy envejecido similar al de otras áreas rurales de la España interior.

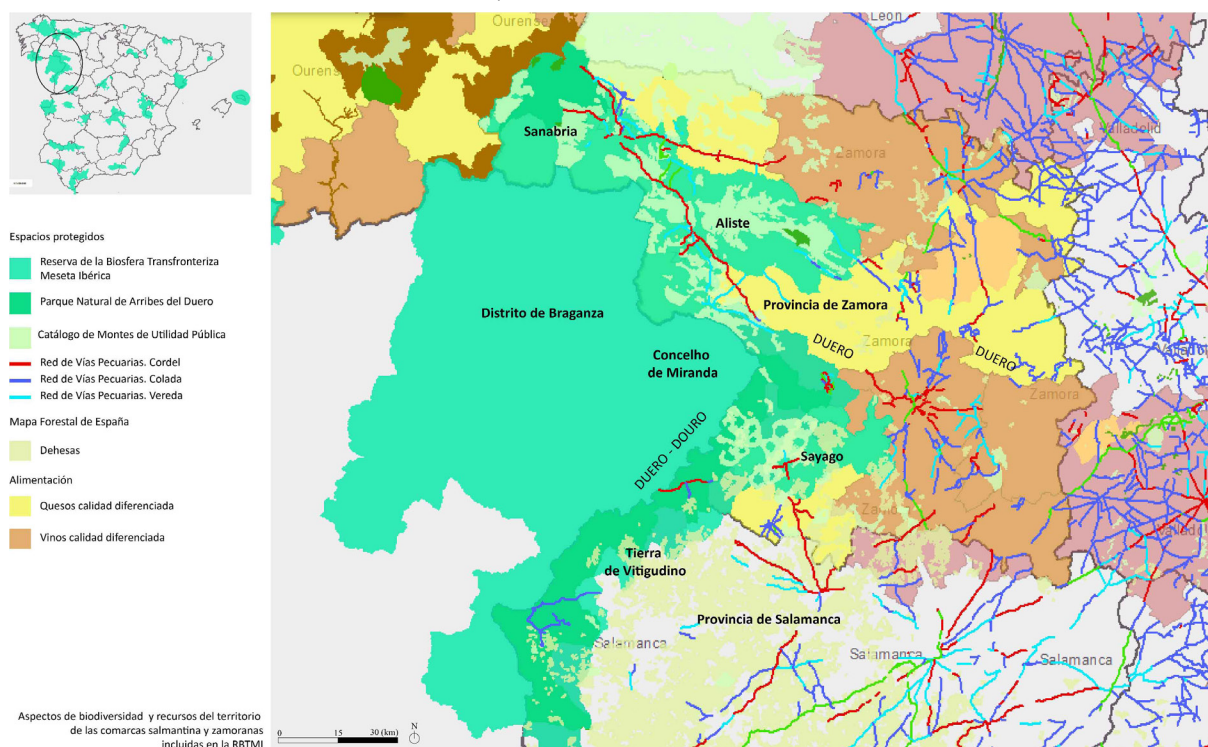
Su valor patrimonial se fundamenta en la evaluación medioambiental de sus recursos, aspectos potenciados desde la declaración en 2015 de Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica, que incluye otros espacios protegidos con anterioridad como el Parque Natural de Arribes del Duero y Red Natura 2000, o enclaves contenidos en el inventario LIGs -Lugares de Interés Geológico del Instituto Geológico y Minero- como toda la penillanura sayaguesa, con su punto de observación en la ermita de Gracia situada en el término de Villamor rayano con el de Almeida.

Aun así, el paisaje de la piedra seca es el que la caracteriza, manteniendo en la actualidad un importante significado cultural. Es la actividad agrosilvícola la que ha contribuido al modo de organización de sus terrazgos, residiendo en la coexistencia de lo comunal y lo privativo a lo largo del tiempo el contexto de cristalización de su paisaje cultural agrario.

Basados en la ganadería extensiva, los campos cercados por pared, la propiedad colectiva y la gran propiedad rústica -la dehesa-, la configuración de sus núcleos de población - gran parte de ellos en la actualidad al borde de la despoblación total- y la casa de labranza tradicional, denotan su origen y constituyen sus elementos fundamentales.

Un espacio periférico fruto de sus condiciones socio-históricas, un espacio de frontera en el que los municipios se organizan según una serie de trazas concéntricas que delimitan la propiedad del terrazgo en torno a las casas de los pueblos. A su vez, estas se configuran por adición de cercados, tierras de cultivo y construcciones para el ganado, así como por edificaciones propias para la transformación y elaboración de productos -cernideros, paneras, tenadas o carreteras, casetos, palomares, paredes de piedra seca, pilas, hornos- y la propia vivienda alrededor del patio o corral.

FIGURA 1.
RESERVA DE LA BIOSFERA TRANSFRONTERIZA MESETA IBÉRICA – RBTMI. RECURSOS DE ESTE TERRITORIO: ESPACIOS PROTEGIDOS, FORESTALES Y DE ALIMENTACIÓN.



Fuente: GeoPortal del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Elaboración propia.

Estas construcciones, junto a las tierras de cultivo -cortinas-, conformaron conjuntos de unidades familiares de producción que, al modo de células alveolares, distribuidas al margen y borde de los caminos, ordenan la forma urbana dispersa de las aldeas (Prada, 2005 y 2014 a).

2.1. El paisaje cultural y la estructura territorial agraria de los municipios en la comarca de Sayago.

Las claves para el entendimiento del paisaje radican en diferentes capas o escalas, el proyecto sobre el mismo estriba en la comprensión acerca de su trazado: escala del territorio, escala urbana, escala de la arquitectura..., lo que requiere en primer lugar un análisis sobre sus referencias como los límites, las piezas que lo componen, las trazas genéricas, las preexistencias históricas, los usos y gestión económica, la forma, etc. (Prada, 2020).

La identificación de patrones sobre su disposición espacial y temporal en un sentido diacrónico y sincrónico conlleva el análisis de su cristalización como paisaje y requiere de una representación, o de va-

rias, para comprender las reglas que lo rigen (Prada, 2014 b).

Autores como Costa (1915) o Cabo Alonso (1956) analizaron la organización comunal de los pueblos sayagueses y su colectivismo agrario que ha definido una de las características esenciales de su paisaje. La estructura territorial de los municipios sayagueses contiene por tanto unos rasgos concretos que la singularizan, unas unidades de paisaje identificables en torno a los núcleos de población: 1. los cortineos o campos cercados, 2. los comunales o campos abiertos y 3. la dehesa, la gran finca de aprovechamiento agrosilvopastoril, que al modo de trazas concéntricas envuelven a los núcleos de población en una cadencia de propiedad privada-comunal-privada identificándose con su patrimonio material e inmaterial, un paisaje que constituye en sí mismo un recurso en el sentido que lo reconoce el Convenio Europeo del Paisaje (Prada, 2014 a).

Se trata de referentes territoriales y simbólicos del hombre que en su actividad ha generado este paisaje, una síntesis de un sistema de relaciones de materia

y energía con la sociedad que habitaba el territorio. Este sistema se fundamenta en la antigua obligación comunal de la siembra conjunta por parte de todos los vecinos de un municipio y los cultivos fijos en barbecho de rotación bienal distribuidos en dos zonas localizadas para compatibilizar las actividades agraria y pecuaria. La casa establece relaciones con este entorno territorial y otro más próximo, el urbano, a través del adosamiento de sus volúmenes a los cercados adyacentes: las cortinas, tierras de cultivo cerradas con pared de piedra seca con las que constituyen una unidad agropecuaria, la unidad básica de colonización del territorio que subsiste en este ámbito geográfico hasta bien entrado el s. XX (Prada, 2019).

Los elementos básicos de la estructura tradicional del terrazgo sayagués y los tipos de paisaje que se dan a partir y en torno a los núcleos de población se diferencian según la siguiente clasificación:

1. El paisaje del cortineo o campos cercados privados. El término "cortina" derivado de la cohorte medieval, a su vez de *cohor-tis* -recinto cerrado y cercado por pared de piedra-, suponía un símbolo de riqueza para sus propietarios (Prada, 2005). Se trata de un tipo de *bocage* que incluye las edificaciones del casco urbano y las tierras cercadas por paredes de piedra ejecutadas en mampostería en seco que delimitan huertos, prados y cortinos anejos a las edificaciones y que se caracterizan por una superficie menor que las cortinas más alejadas. Con las paredes de piedra seca se alinean filas de árboles -encinas, robles, fresnos ...- dejando el interior para el cultivo. Forman un todo con la vivienda y las dependencias anejas para el ganado desparramándose las edificaciones entre las tierras, lo que origina esa imagen dispersa y singular de los núcleos ganaderos, creando un verdadero ecosistema antropizado. La forma y distribución de los cortineos en Sayago varía de unos lugares a otros, no existiendo un patrón fijo de distancias o referencias respecto a los núcleos urbanos, sino que cambian en función del tamaño de la población que en su día erigió ese cortineo.
2. El paisaje de los campos abiertos comunales. Se configura, al igual que el paisaje de cortineo, por los elementos del suelo y del vuelo. El primero incluye los valles o navas comunales y las tierras -en este caso se encuentran delimitadas por lindes- y el segundo, el monte, entendiendo por tal los pastos y las especies arbóreas.

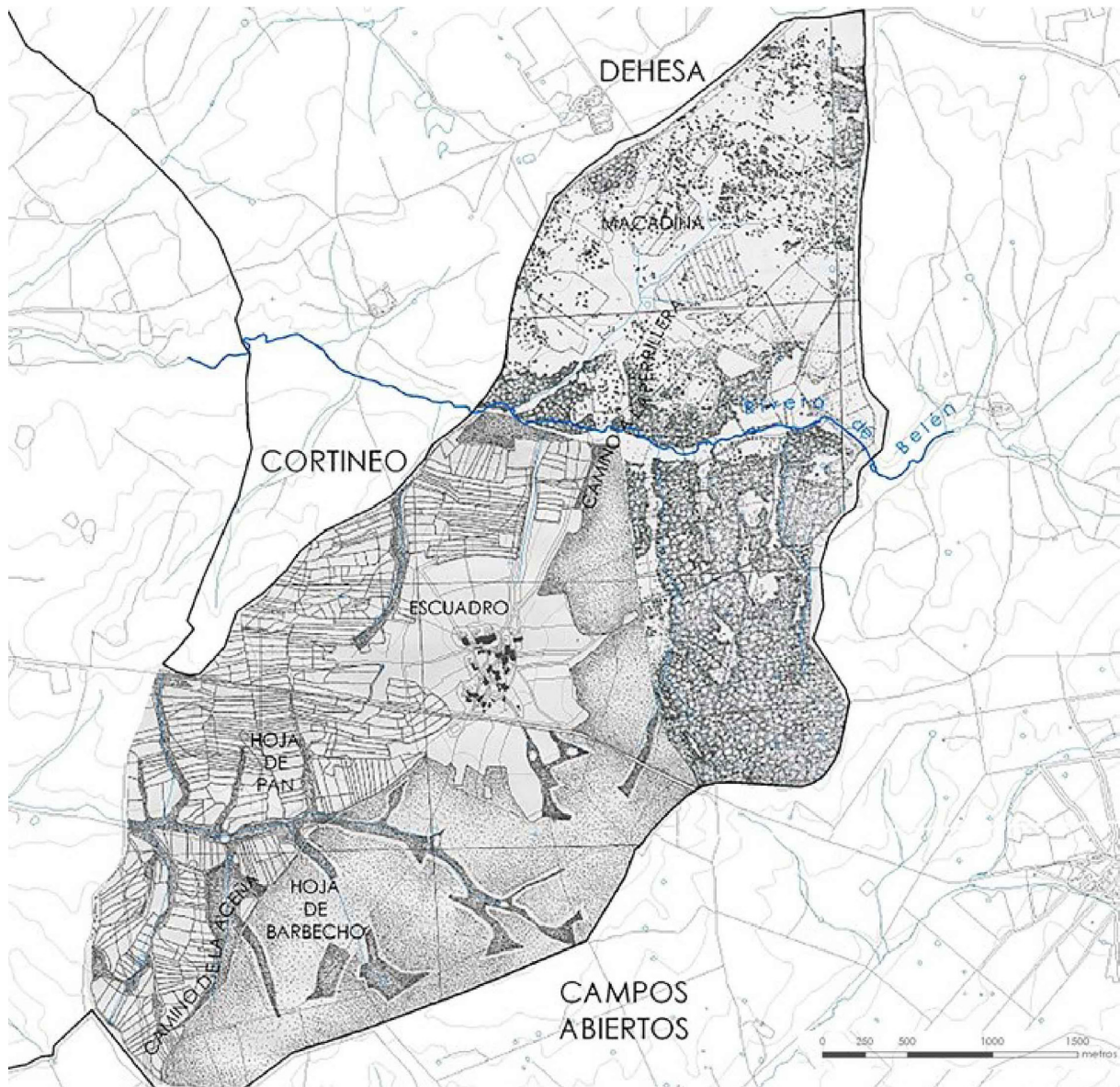
Dependiendo de los pueblos se diferencian: a) tierras abiertas que el concejo reparte en lotes o suertes, tanto del suelo como del vuelo, b) tierras abiertas que se recolectan privadamente pero el monte es de aprovechamiento comunal y c) tierras abiertas con el suelo comunal y el monte privado. En los tres casos existen además bienes de la municipalidad, los denominados "propios de los pueblos" (Prada, 2005).

3. El paisaje de la dehesa. La gran propiedad rústica de aprovechamiento agrosilvopastoril constituida como un coto redondo, se estableció en un principio como una propiedad más del dueño de un lugar en la Baja Edad Media, con el tiempo subdividida o segregada por repartos de herencias o ventas. Al igual que el cortineo y las tierras abiertas contiene los diferentes elementos de suelo y vuelo que, aprovechados por los vecinos de los municipios más próximos, suplementaban así la alimentación de su cabaña ganadera mediante su aprovechamiento, también realizado comunamente. Al igual que los núcleos de las aldeas, la organización del territorio de la dehesa se dispone en torno al núcleo de edificaciones de la misma, casa del montaraz y tierras de cultivo cercadas anejas. Alguno de los pueblos actuales de Sayago en origen se constituyó como una dehesa, tal es el caso de Formariz .

En el ejemplo de la figura 2 se observan, para el caso concreto de Escuadro, estos tres tipos de paisaje alrededor de su casco urbano. Se observan también los valles comunales coincidentes con cañadas y vías pecuarias y el monte comunal que ocupa las tierras abiertas. Tanto los campos comunales como la dehesa estaban sometidos al sistema de rotación de cultivos, de año y vez con la partición en dos hojas a partir de los caminos -una de pan y otra de barbecho- para las tierras abiertas y de rotación al tercio para la dehesa.

Aunque queda al margen del hilo argumental principal de este artículo, es conveniente destacar cómo tradicionalmente, los ritmos del ciclo agrícola daban lugar a los diferentes tipos de paisaje, existiendo una íntima relación entre tiempo y espacio. El sustrato histórico supone el reflejo de prácticas espaciales en las que el tiempo, el movimiento, desempeñan unas pautas con relación a los ciclos anuales, que se representan como un conjunto de estaciones ligadas a actividades y prácticas tales como el pastoreo móvil, asociado a la ganadería extensiva y trashumante que conserva la biodiversidad a través de los recorridos

FIGURA 2.
ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL TERRAZGO EN SAYAGO (EJEMPLO CONCRETO DE ESCUADRO) Y LOS TRES TIPOS DE PAISAJE ASOCIADOS AL TERRITORIO MUNICIPAL: CORTINEO (1), COMUNALES (2) Y DEHESA (3).



Fuente: Montaje de dibujos a tinta sobre papel vegetal realizado con información oral. Prada, 2014 a.

por las vías pecuarias y trazados camineros de este espacio de frontera, espacio que va ligado a los símbolos que lo acompañan, a los nombres de los caminos, de los parajes, así como a las referencias sensoriales del cuerpo cuyo centro es la casa.

2.2. La escala urbana: morfología alveolar y dispersa.

La estructura espacial del territorio refleja la estructura social, poniéndose esto de manifiesto en las

tipologías arquitectónicas que conforman los núcleos de población. En la comarca de Sayago, estos grandes rasgos se fijaron en los siglos XV y XVI, cuando la propiedad familiar estaba constituida por lo que se denomina “corte entera” o “heredad”, que en Sayago se organizaba por “una casa con un cortinal, un herreñal, un prado y una tierra de pan llevar”, entendiéndose tal heredad como unidad básica de aprovechamiento agrícola. La heredad suponía la unidad elemental de

colonización del territorio, unidad que define la característica esencial de este paisaje agrario, al tiempo que representa el nexo de unión entre todas las escalas o categorías de este espacio socialmente construido y comprendido como un sistema (Prada, 2014 a y b).

Como consecuencia de estas estructuras ganaderas históricas, son mayoritarias en el ámbito que nos ocupa las casas con huerto o tierra de cultivo anejo -cortino-, que al modo de huecos, alveolos o células ni regulares ni ortogonales, estructuran la organización urbana dispersa de las aldeas en las trazas centrales del cortineo como ya se hemos señalado, disponiendo además de derechos de pasto y leña en los comunales.

En las figuras 3 y 4 -correspondientes a Torregamones y Escuadro- se observa cómo la morfología alveolar dispersa de los núcleos ganaderos de Sayago, se refleja en las tierras de cultivo, las cortinas y edificaciones diseminadas entre ellas. Los cercados que delimitan constituyen las paredes, muros de mampuesto con amplias curvas al igual que sucede en todas las geografías ganaderas (Prada, 2014 a y b). Se trata de una estructura en mosaico con su lógica interna de funcionamiento basada en la unidad agraria de explotación: vivienda, dependencias anejas y tierra de cultivo asociada, que da continuidad a través de los

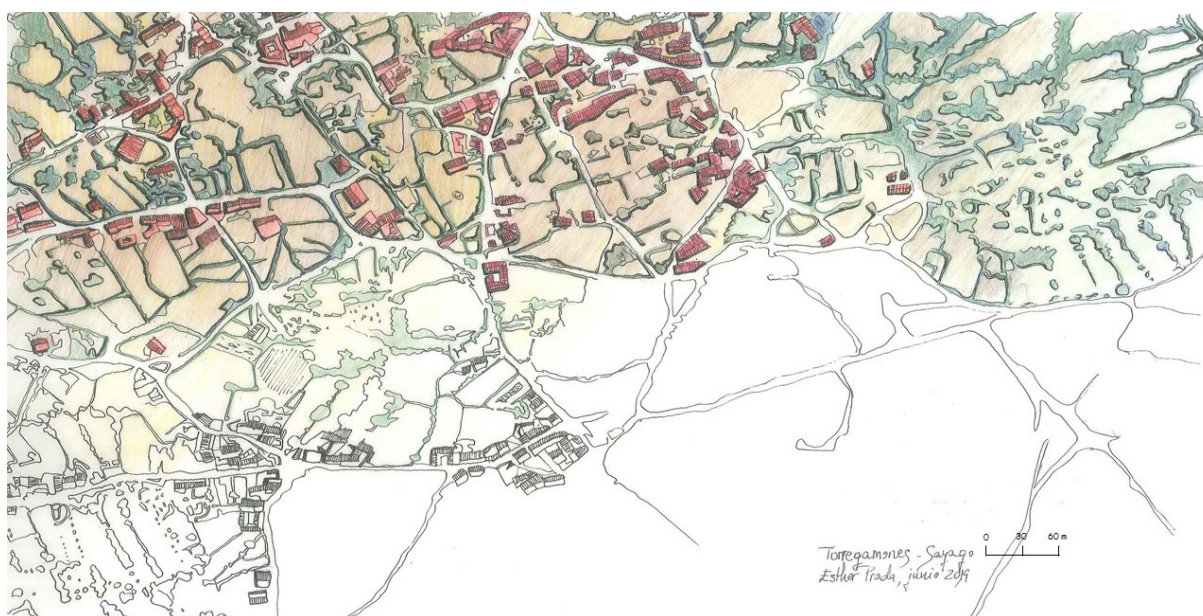
caminos al resto del territorio agrosilvopastoril, una infraestructura o red interconectada de elementos naturales y culturales que mantiene funciones ecológicas y de biodiversidad.

A partir de la célula elemental, un conjunto de “casas”, “cortes enteras” o “heredades”, dispuestas en torno y a lo largo de los caminos, se conforman los barrios o pagos - figura 5- y la concentración de estos, a su vez, ordenan la aldeas o asentamientos que se distribuyen como agrupaciones laxas, con casas separadas en un elevado porcentaje que quedan entre otras edificaciones como casetos o carreteros, huertos o cortinos y entre caminos (Ibidem).

3. EL MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO, EL PAISAJE Y LA MORFOLOGÍA URBANA TRADICIONAL EN CASTILLA Y LEÓN.

Aunque Castilla y León carece de una regulación específica sobre el paisaje, además del marco europeo (en el que hay que destacar, sin duda, el Convenio Europeo del Paisaje -CEP- ratificado por España en 2007) y del estatal, son varios los instrumentos que, a nivel autonómico, contienen criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico

FIGURA 3.
ESTRUCTURA GANADERA QUE ORGANIZA LA DISPOSICIÓN URBANA DISPERSA DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN SAYAGUESES (EJEMPLO CONCRETO DE TORREGAMONES).



Fuente: Dibujo a tinta sobre papel vegetal. Prada, 2019.

FIGURA 4.
FORMA ALVEOLAR Y DISPOSICIÓN DE EDIFICACIONES ENTRE HUERTOS, CORTINAS Y PRADOS (EJEMPLO CONCRETO DE ESCUADRO)¹.



Fuente: Dibujo a lápiz. Prada, 2014.

Haciendo referencia explícita al paisaje, la Ley 4/2105, de Patrimonio Natural de Castilla y León, reconoce éste en cuanto a la Red de Espacios Naturales, y promueve su desarrollo económico con la finalidad -entre otras- de lograr un desarrollo sostenible, valorando los efectos y consecuencias de la edificación u otras infraestructuras y usos sobre el paisaje, reconociendo al igual que los valores naturales, sus valores patrimoniales y culturales en el sentido que especifica

el Convenio Europeo del Paisaje. También establece que en los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación territorial municipal o subregional, se debe atender al establecimiento de catálogos en los que se recojan aquellos elementos del paisaje que presenten un valor destacado por su singularidad, calidad o fragilidad, determinando las ordenanzas correspondientes usos o condiciones que permitan mantener un adecuado estado de conservación del

das pastoriles que vertebran todo el espacio agrario desde el territorio hasta la casa.

Sin embargo, frente a esta relativa abundancia de referencias -al menos en el plano teórico- a la protección del paisaje, no existen menciones equiparables sobre la necesidad de preservar las morfologías urbanas tradicionales en el marco normativo referido a la ordenación del territorio, el urbanismo y el suelo, que constituyen la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de Urbanismo de 2004.

En la primera encontramos, entre los objetivos de la ordenación territorial, la siguiente referencia (art. art. 2.3. b): *“mejorar la compatibilidad entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización, y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad”*. Y en la Ley 5/1999, entre los objetivos de la actividad urbanística pública (art. 4 10.º) se recogen *“la protección del medio rural, incluida la preservación y puesta en valor del suelo rústico, los paisajes de interés cultural e histórico, el patrimonio etnológico y las formas tradicionales de ocupación humana del territorio”*. Más allá de estas declaraciones de buenas intenciones, no sólo no hay determinaciones concretas específicas para la protección de las tramas y tipologías tradicionales de los pequeños municipios en el medio rural, sino que -como veremos- las determinaciones de carácter general entran en grave conflicto con la protección y conservación de sus valores. Esta cuestión se analiza detalladamente en el epígrafe siguiente, a través de una serie de casos de estudio representativos.

4. DESENCUENTROS ENTRE LA LEGISLACIÓN Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO CON EL TERRITORIO: EJEMPLOS DE LA COMARCA DE SAYAGO EN TRES ESCALAS (AUTONÓMICA, PROVINCIAL Y MUNICIPAL).

Como es sabido, una de las funciones principales de los instrumentos de planeamiento urbanístico es la clasificación del suelo, pues a partir de esta -y a través de lo establecido en la legislación urbanística correspondiente-, se asocia a cada clase de suelo un régimen vinculante de derechos y deberes, que determina su destino urbanístico y los actos que pueden realizarse sobre este (edificar o no, en qué condiciones, etc.).

Remitiendo a otros trabajos para el análisis de la protección del paisaje a través del tratamiento del Suelo No Urbanizable (De Santiago *et al.*, 2018, Prada, 2014 a y b, Román, 2018), en este artículo nos interesa analizar cómo los diferentes instrumentos de

planeamiento aplican los criterios para la clasificación del Suelo Urbano en varios municipios concretos de la comarca de Sayago, intentando determinar si el resultado es coherente con la estructura territorial tradicional de estos municipios cuyos rasgos principales acabamos de mostrar.

Para ello se han elegido tres casos de estudio, que pretenden ser representativos de las diferentes situaciones que podemos encontrar en los municipios de este ámbito geográfico periférico y más occidental de Castilla y León:

- Un primer municipio sin planeamiento urbanístico municipal propio -Gamones-, donde son de aplicación directa las determinaciones de la legislación urbanística autonómica.
- Un segundo municipio -Torregamones-, con una figura propia de planeamiento urbanístico pero antigua, redactada antes de la aprobación del marco normativo autonómico y, por tanto, en el marco normativo estatal clásico. También este ejemplo sirve para analizar la influencia de las Normas Subsidiarias de la provincia de Zamora.
- En tercer lugar, se analiza un ejemplo de planeamiento municipal propio y fecha reciente, Escuadro, pedanía de Almeida de Sayago, aprobado en plena vigencia del marco urbanístico castellano y leonés.

4.1 Gamones: el resultado de la aplicación directa de los criterios de la legislación urbanística autonómica.

Gamones es un pequeño municipio de 96 habitantes (2018) situado a tan sólo 15 km de la localidad portuguesa de Miranda do Douro y a 45 Km de la capital, Zamora, con las que se comunica a través de la carretera ZA-324 y E-82 respectivamente. Perteneciente al denominado por la costumbre Bajo Sayago, su estructura urbana es el resultado de la concentración de células individuales que constituyen la unidad básica de aprovechamiento agrario ligada a la vivienda, conformando a su vez pequeñas agrupaciones, los barrios: Barrio del Teso, Teso de Ana, Barrio de la Cabada, La Iglesia, La Fragua, Barrio de Las Lastras, Molino Crespo, etc. La reunión de edificaciones en torno a un cortineo irregular definido por los caminos ganaderos deja grandes alveolos sin edificar, característicos como hemos señalado del territorio sayagués. Todo el conjunto es atravesado de norte a sur por la carretera ZA-V-2210, que comunica con las localidades cercanas de Torregamones y Argañín, sin apenas influencia alguna en la morfología urbana.

FIGURA 6.
PLANO CATASTRAL DE GAMONES (IZQUIERDA) Y (DERECHA) SUPERPOSICIÓN DE ESTE SOBRE ORTOFOTO (2019).



Fuente: Catastro Virtual.

Gamones carece de planeamiento urbanístico propio, por lo que resulta de aplicación directa en todo el municipio el artículo 67 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, de manera que nos sirve como ejemplo de este tipo de municipios en los que resulta de aplicación directa la legislación autonómica.

El Reglamento establece -dentro del capítulo V, dedicado en exclusiva al Régimen del suelo en terrenos sin determinaciones de planeamiento urbanístico- que estos terrenos, en tanto la clasificación del suelo no sea establecida por los instrumentos de planeamiento previstos por la legislación autonómica, deben considerarse incluidos en suelo urbano consolidado o en suelo rústico, conforme a los criterios señalados en el propio artículo 67: los del apartado 2 para el Suelo Urbano Consolidado y los de 3 para el Suelo Rústico. Según este apartado 2 del artículo 67, tienen la condición de suelo urbano consolidado los terrenos que cumplan las siguientes condiciones:

“a) Formar parte de un núcleo de población existente.

b) Contar con los siguientes servicios:

1.º Acceso por vía de uso y dominio público, integrada en la malla urbana y transitable por vehículos automóviles hasta una distancia máxima de 50 metros.

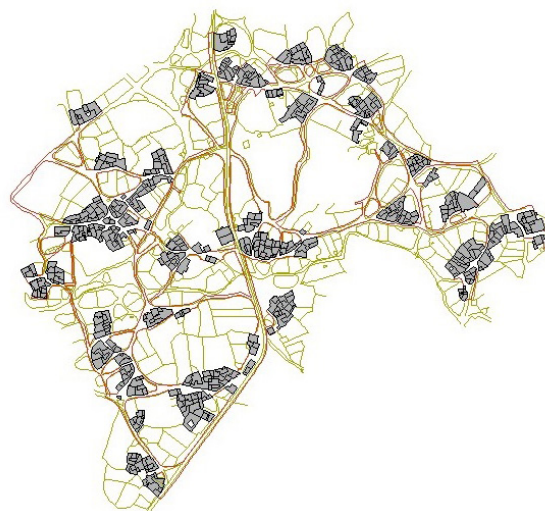
2.º Abastecimiento de agua mediante red municipal de distribución disponible a una distancia máxima de 50 metros.

3.º Saneamiento mediante red municipal de evacuación de aguas residuales disponible a una distancia máxima de 50 metros.

4.º Suministro de energía eléctrica mediante red de baja o media tensión disponible a una distancia máxima de 50 metros de la parcela”.

En la Figura 8 adjunta se ha representado la aplicación de estos criterios en el municipio de Gamones, considerando como dotadas plenamente de servicios las parcelas -cortinas- ya edificadas e incluidas dentro de la delimitación del suelo de naturaleza urbana según Catastro, a partir de las cuales se han definido las envolventes de 50 metros de distancia que marca el artículo 67.2. Como puede verse, el resultado de esta delimitación del suelo que puede considerarse como urbano en

FIGURA 7.
PARCELAS URBANAS Y EDIFICACIÓN EXISTENTE EN GAMONES.



Fuente: Elaboración propia según el plano Catastral de 2019.

aplicación de los criterios legales, nada tiene que ver con la peculiar estructura alveolar característica del te-

FIGURA 8.

APLICACIÓN AL CASO DE GAMONES DE LOS CRITERIOS LEGALES PARA LA CONSIDERACIÓN DEL SUELO URBANO SEGÚN EL ARTÍCULO 67.2 DEL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE CASTILLA Y LEÓN.



Fuente: Elaboración propia.

rritorio de Gamones, lo que indica la poca propiedad de los criterios autonómicos para este tipo de estructuras urbanas como las de la comarca de Sayago.

4.2 Torregamones: los dispares efectos de una figura antigua de planeamiento municipal y de las Normas Subsidiarias Provinciales.

Torregamones es otro municipio también perteneciente al denominado por la costumbre Bajo Sayago que, enclavado a 14 Km de Miranda do Douro y 45 Km de Zamora capital, en 2018 contaba con 277 habitantes. Como en toda la comarca, la situación demográfica actual es el resultado de un proceso de pérdida continua de población que viene durando ya más de un siglo, desde el máximo de los 800 habitantes que tuvo en 1910, y que se acusó especialmente en las décadas de los años 60 y 70 (de 712 habitantes en 1960 pasó a 536 en 1970 y a 467 en 1981).

El municipio cuenta con unas Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS), redactadas en 1992 y aprobadas definitivamente el 19 de julio de 1996, que sustituyen a un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) previo. Por tanto, sirve como ejemplo de

FIGURA 9.

VISTA AÉREA DE TORREGAMONES.



Fuente: <https://torregamon.es/2011-04-09-vista-aerea-de-torregamones-tomada-por-ricardo-melgar/>

municipio con una figura de planeamiento urbanístico propio, aunque anterior a la aprobación de la legislación autonómica en materia de urbanismo, y, por tanto, dentro del marco normativo clásico estatal.

La Memoria es consciente de las peculiaridades de la estructura territorial del municipio, y la describe así:

“La población se asienta sobre una estructura urbana formada por seis pequeños núcleos netamente rurales interconectados por caminos, que acogen a la totalidad de la edificación del municipio. [...] La implantación del núcleo es totalmente discontinua, teniendo como núcleo originario el desarrollado sobre la iglesia y estableciéndose varias zonas residenciales al norte, al oeste y noroeste, dejando un conjunto de parcelas -cortinas- en el centro sin ningún tipo de edificación. El trazado viario es, en general, angosto, -red de caminos- fruto del crecimiento natural no forzado, en el que se intercalan las edificaciones para viviendas, junto naves para ganado y aperos de labranza” (Ayuntamiento de Torregamones, 1996: NNSS. Memoria Informativa, pp. 16, 20).

Más adelante distingue dentro de la edificación existente 4 tipologías principales:

“Edificación en manzana cerrada, correspondiente a las primeras construcciones de cada uno de los núcleos en la que se han ido configurando manzanas que se cierran con edificios de una o dos plantas -casas de labranza-, muy puntualmente de tres plantas, en cuyo interior se dejan patios de parcelas -corrales- y se edifican pequeñas naves para aperos de labranza, ganado y almacenado de grano -construcciones anejas-. Se emplea preferentemente la mampostería de piedra vista o enfoscada con mortero de cemento y cubiertas de teja curva. Las entradas de las casas y los patios se marcan con grandes mampuestos de piedra de granito -portaladas-. En las edificaciones más recientes se emplea la fábrica de ladrillo y bloques de hormigón.

Edificación alineada, correspondiente a edificaciones siguientes a las anteriores, con características similares en su altura, mayor amplitud en los patios de parcelas y cerramientos que llegan a meras cercas -paredes de piedra seca-. [...]

Edificación de chalets, generalmente aislados y algunos adosados al frente de la calle [...]

Naves, destinadas a almacén de granos aperos de labranza o ganado, ofrecen muy variados aspectos. Las más antiguas mantienen las características externas en mampostería de piedra y cubiertas de teja curva, las más modernas alcanzan mayores alturas (de 5

a 10 metros) y se cierran con bloques de hormigón y cubiertas de fibrocemento” (op. cit, p.16).

El diagnóstico de las dinámicas demográficas e inmobiliarias que realizan las NNSS dibuja un panorama claramente recesivo, que la Memoria resume así: *“de los datos sobre la evolución censal y los indicadores de la población, las previsiones hacia el futuro son negativas, pudiéndose establecer que se seguirá perdiendo población y, en situación límite, podría mantenerse la actual no siendo previsible, salvo circunstancias anómalas, que se verifique un cambio en esa tendencia”* (Op. cit., p. 9).

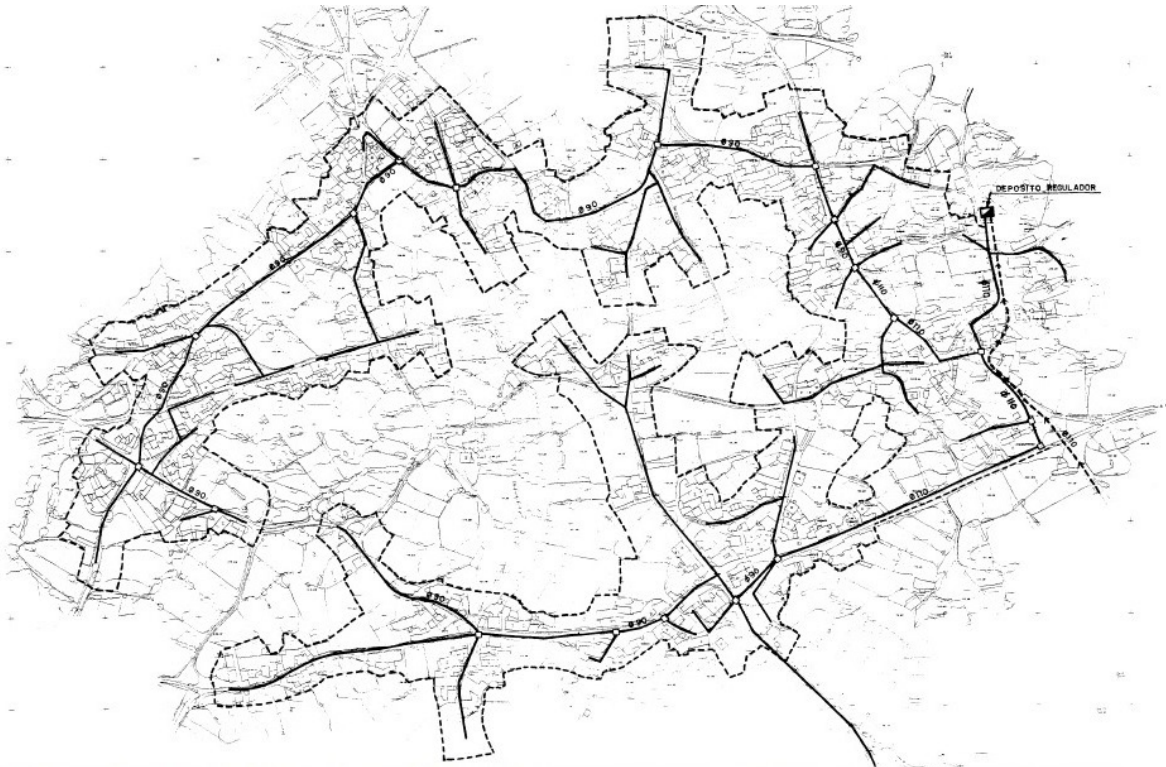
4.2.1. Una delimitación de Suelo Urbano desmesurada en lo cuantitativo, pero relativamente ajustada en lo cualitativo.

A partir de este entendimiento del territorio, la delimitación del suelo se realiza siguiendo los criterios del art. 10 del TR de la LS estatal de 1992, marco legal entonces vigente, pues -como se ha adelantado- aún no se había aprobado la normativa urbanística autonómica de Castilla y León³: dotación efectiva de servicios, consolidación por la edificación en sus dos terceras partes (al tratarse de unas NNSS), y urbanización en ejecución del planeamiento, que -como veremos- se aplican de forma bastante estricta en el caso de Torregamones. Por otra parte, el trazado concreto del perímetro *“se justifica por corresponder a áreas consolidadas por la edificación y cuyas tipologías están definidas por la costumbre y modos de edificación consuetudinarios y por los que, con modos y usos más modernos, están completamente urbanizados y disponen de una normativa sobre uso del suelo y edificación a través del PDSU”* (op. cit., p.5) al que sustituían las NNSS.

El plano adjunto del estado de la red de abastecimiento en el momento previo a la redacción de las NNSS es un fiel reflejo de la peculiar estructura urbana alveolar de Torregamones, ilustrando cómo a principios de los 90 aún se mantenían numerosos espacios alveolares vacíos -cortinas-, resultado de la peculiar configuración histórica del territorio que, como hemos visto, caracteriza a la comarca de Sayago.

El resultado final de la delimitación -basándose en el PDSU previo y en aplicación estricta de los criterios legales para la clasificación del suelo mencionados- da como resultado una superficie total de Suelo Urbano delimitado de 27,2 Has: 4,2 Has calificadas como casco rural; 11,5 Has como extensión del casco; 4,8 Has como equipamiento y 10,9 Has como red viaria. A

FIGURA 10.
PLANO DE INFORMACIÓN DE LAS NNSS DE TORREGAMONES: SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA⁴.



Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

pesar de no haberse detectado necesidades de crecimiento en el diagnóstico, esta superficie es bastante generosa, y las propias NNSS la traducen en una capacidad de hasta 400 nuevas viviendas (aproximadamente unas 20 viv/Ha), que, comparadas con las 235 (171 principales y 37 secundarias) existentes en 1981, suponen capacidad suficiente para más que duplicar el número de habitantes.

La zonificación propuesta diferencia dos zonas:

Zona de "Casco Urbano", sobre una superficie de 4,2 Has, que "corresponde a las parcelas de edificación más antigua de la población -cortinos, huertos, prados y cortinas-, desarrollada en manzana cerrada o alineada cerrada siguiendo el trazado irregular de caminos -vías pecuarias- transformados en calles -edificaciones más tierras de cultivo anejas o unidades básicas de aprovechamiento agrario-, con grandes espacios interiores de carácter agrícola -corrales-. El cerramiento se verifica mediante la edificación principal o secundaria y mediante cercas de alturas variables -paredes de piedra seca-. El uso es de vivienda, generalmente para una familia, con almacén para los aperos de labranza, garaje para vehículos y tractores y cobertizos para ganado. [...]. Su emplazamiento so-

bre la parcela es variable según su posición en manzana cerrada con pequeños patios de luces, cerrada con patios de parcela más amplio o que contengan nave para el ganado o los aperos de labranza. La norma se abre a todas esas posibilidades con objeto de dar cobertura a lo existente y que lo nuevo pueda seguir esas pautas" (op. cit., p.7).

La zona calificada como "Extensión de Casco", de 11,5 Has, asume "la tendencia que ofrece el núcleo actual en su crecimiento, que lo verifica adosándose a las sendas y caminos que lo comunica con su entorno rural, creando una edificación variada en su asentamiento sobre la parcela, desde adosadas a fachada a aislada dentro de la misma, con tipologías abiertas, con patio de parcela y naves y cobertizos amplios, la ordenanza permite esas tres formas: la edificación cerrada, la unifamiliar aislada y la industrial" (op. cit., p.7).

Además del Suelo Urbano, se clasifican otras 14,2 Has como Suelo Apto para Urbanizar (SAU), dividido en 3 sectores para uso industrial⁵.

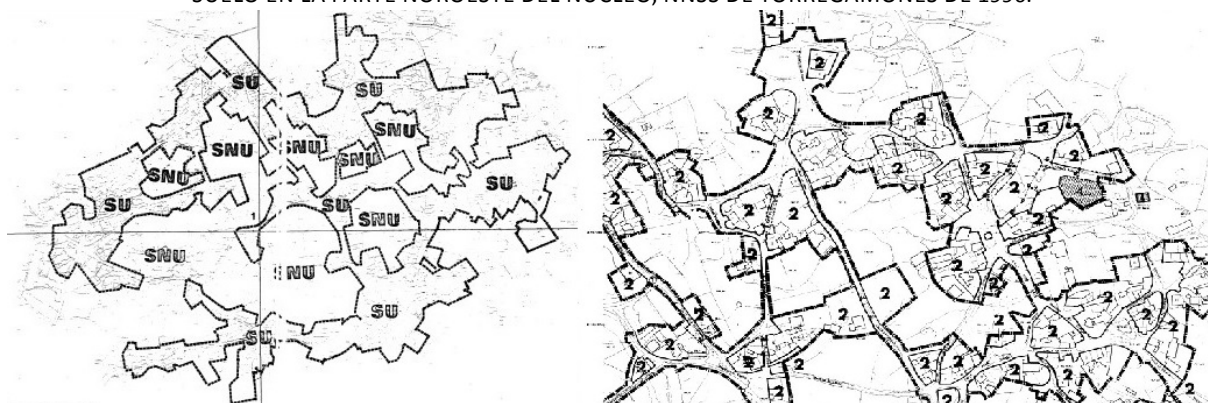
Aunque, como se ha mencionado, la superficie clasificada como Suelo Urbano resulta bastante genero-

sa y parece sobredimensionada respecto a la dinámicas demográficas e inmobiliarias de Torregamones, lo más relevante es cómo, sin embargo, las NNSS sí consiguieron respetar la estructura alveolar o de cortineo histórica del territorio como se aprecia en el plano de clasificación y en el de detalle de la parte noroeste del pueblo de las figuras 11, 12 y 13 adjuntas. En contra del mayor ajuste con el territorio que cabría supuestamente esperar de los criterios autonómicos con respecto a los estatales, y a pesar de su mayor antigüedad, la clasificación del suelo de Torregamones de acuerdo con los criterios estatales resulta más

ajustada al modelo territorial que la anteriormente analizada del municipio de Gamones conforme la normativa autonómica vigente.

Hasta aquí la teoría: el relativo ajuste del modelo urbanístico propuesto con el modelo histórico tradicional del territorio sayagués. Pero, ahora cabe preguntarse por la capacidad efectiva de las NNSS para ordenar y controlar realmente las dinámicas urbanas que ha experimentado Torregamones desde 1992. La comparación de las ortofotos del Vuelo Nacional de 1980-1986 y la del PNOA de 2017 muestra una realidad mucho menos halagüeña: aunque pervive la estructura alveolar, han aparecido no

FIGURA 11.
PLANO DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN EL TÉRMINO MUNICIPAL Y PLANO DE CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO EN LA PARTE NOROESTE DEL NÚCLEO, NNSS DE TORREGAMONES DE 1996.



Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

FIGURA 12.
ORTOFOTO DE DETALLE DEL NOROESTE DE TORREGAMONES.



Fuente: Vuelo Nacional de 1980-1986.

FIGURA 13.
ORTOFOTO DE DETALLE DEL NOROESTE DE TORREGAMONES.



Fuente: PNOA, 2017.

pocas edificaciones -sobre todo naves agropecuarias- fuera del perímetro delimitado por las NNSS.

No vamos a entrar en ello, pero es muy posible que algunas de estas edificaciones sean directamente ilegales y por tanto sirvan de ilustración a las dificultades de gestión de los pequeños municipios. Pero otras muchas no lo son, pues, aunque se ubican en Suelo No Urbanizable (SNU), lo hacen acogiéndose al régimen especial de “zonas de borde de núcleo” que las propias NNSS contemplaban en su artículo 5.4.1.

Lo que nos interesa destacar es cómo a pesar de que la clasificación del Suelo Urbano de Torregamones consiguiera preservar la identidad de su morfología tradicional en el casco urbano— y en particular su estructura de cortineo, alveolar- el régimen de “zonas de borde de núcleo” ha resultado especialmente pernicioso, desdibujando sobre todo el borde del pueblo.

A continuación, se analiza este régimen de forma detallada.

4.2.2. El pernicioso régimen de “zonas de borde de núcleo” en las Normas Subsidiarias Municipales y Provinciales.

En el art. 5.4.1 de las NNSS de Torregamones se define un régimen especial de “zonas de borde de núcleo”

en Suelo No Urbanizable, “cuya finalidad es potenciar el poblamiento tradicional evitando la proliferación de implantaciones dispersas de viviendas sobre un territorio que no respondan a las necesidades propias de los usos autorizados en el Suelo No Urbanizable” (op. cit., p.66).

Este tipo de régimen de borde no es ninguna rareza en el urbanismo del medio rural, ya que lo contemplan varias Normas Subsidiarias Provinciales NSP e incluso alguna normativa autonómica (De Santiago *et al*, 2019). En el caso de la provincia de Zamora, está contemplado por las NSP de 1998 en su artículo 40.1, como régimen de las “áreas especiales de SNU de borde urbano”. Por tanto, al datar las NNSS de Torregamones de 1996, su régimen de “zonas de borde de núcleo” es previo al de las NSP zamoranas. Muy posiblemente está inspirado por el régimen especial de “zonas de borde de núcleo” de las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial de Teruel, aprobadas en 1991, con el que no sólo comparten el nombre, sino también la redacción de varios artículos.

Entre los artículos compartidos, está la justificación que se hace de su necesidad, que resulta muy expresiva de un determinado modelo territorial: “Las zonas de borde se producen por la imposibilidad de conside-

rar un determinado emplazamiento próximo al casco como Suelo Urbano. En consecuencia, se trata de una categoría de Suelo No Urbanizable sobre el que, por su accesibilidad y cercanía al suelo urbano y a las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y suministro de energía eléctrica en baja tensión, se permite la edificación de vivienda familiar y las edificaciones auxiliares propias del medio rural, manteniendo el carácter aislado de las mismas, siempre que se resuelva el suministro de los servicios mencionados por prolongación de los mismos” (op. cit., p.67).

También son muy expresivos los objetivos (inspirados igualmente en las NSP de Teruel): “permitir que cada propietario de terreno rústico no protegido pueda edificar una vivienda sobre su propiedad”, garantizando su condición aislada (como si ello asegurase su mejor integración en el territorio), estableciendo al mismo tiempo la precaución de “evitar los procesos parceladores que una aplicación incontrolada del principio anterior pudiera producir, teniendo en cuenta el carácter no urbanizable del terreno” (como si el problema fuese sólo de las parcelaciones urbanísticas).

Según el art. 5.4.1 de las NNSS de Torregamones, “se considerará zona de borde de núcleo al conjunto de las parcelas registradas en el Parcelario del Catastro de Rústica, vigente en el momento de la aprobación inicial de estas Normas (1/12/1993) que reúnan las siguientes características:

1. Que teniendo una superficie superior a 1.000 m² ⁶, tengan acceso a carreteras, vías pecuarias y caminos públicos directamente o a través de finca urbana con la que formen una unidad registral.
2. Que se encuentren situadas dentro de una franja de terreno de 100 m de los límites del suelo urbano definido por estas NNSS.
3. Que puedan conectar con las redes de distribución de agua, alcantarillado y suministro de energía eléctrica en baja tensión existentes en el suelo urbano, por prolongación de estos hasta una distancia máxima de 100 m” (op. cit., p. 66).

En las parcelas que, estando en la banda de 100 m, cumplan esas condiciones se permite la edificación de viviendas aisladas, mientras sea el propietario quien se encargue –a su costa– del enganche con los servicios, y la edificación no supere los 500 m².

Sobre las licencias se establece un procedimiento de tramitación especialmente garantista de acuerdo con el art. 44 del Reglamento de Gestión estatal de 1978, que permite tanto al Ayuntamiento como a la Comi-

sión Provincial de Urbanismo valorar la existencia de procesos encubiertos de parcelación urbanística.

Como se ha adelantado, un par de años después de las NNSS de Torregamones, las NSP de Zamora de 1998 establecieron las “áreas especiales de SNU de borde urbano” en su artículo 40.1, con alguna diferencia. Por ejemplo: solo eran de aplicación en los municipios con población inferior a 300 habitantes, no sujetos a presiones urbanísticas y sin apenas desarrollo y con PDSU anterior a 1980, supuestos que sí se cumplirían en el caso de Torregamones. No obstante, la diferencia más destacable era el ancho de la banda incluida dentro del régimen de “áreas especiales de SNU de borde urbano”, que era solamente de 20 m, frente a los 100 m del régimen especial de “zonas de borde de núcleo” permitido en Torregamones. Por su parte, las condiciones de la edificación marcaban los siguientes parámetros: una edificabilidad máxima neta (sobre la parte de parcela incluida en la banda de 20 m) de 0,5 m²/m²; una ocupación máxima (sobre dicha parte) del 40%; unos retranqueos de 4 m al frente, 3 m al fondo y 2 m a los linderos laterales; y una altura máxima a cornisa de 7 m (9 m a cumbre) y 2 plantas+bajo cubierta, siendo la pendiente máxima permitida del 30°.

El efecto final de la aplicación de este régimen de borde en el municipio de Torregamones -como se puede ver en las ortofotos anteriormente presentadas- ha sido bastante negativo, permitiendo la alteración del patrón tradicional del borde urbano que se había conseguido mantener relativamente intacto hasta la aprobación de las NNSS.

4.3 Escuadro: el completo desajuste del planeamiento urbanístico más reciente.

Ubicado en el suroeste comarcal, a la misma distancia de Miranda do Douro que de Zamora capital -unos 47 Km- se encuentra enclavado en el término de Almeida, perteneciendo al denominado Alto Sayago. Aunque en 1910 había llegado a alcanzar 1.838 habitantes, en 2018 ya sólo cuenta con 462, repartidos en dos núcleos: Almeida, con 438, y Escuadro -sobre el cual centraremos nuestro análisis- con sólo 24.

De los ejemplos aquí presentados, es el que cuenta con un planeamiento más reciente: concretamente unas Normas Urbanísticas Municipales (NUM) aprobadas definitivamente el 18 de septiembre de 2009 y, por tanto, ya plenamente dentro del marco legal autonómico.

Dadas las peculiaridades de la estructura urbanística tradicional de Almeida y Escuadro, es interesante conocer la lectura de la misma que hacen las NUM,

para determinar si el planeamiento es consciente o no de dichas particularidades. Efectivamente la Memoria Informativa de las NUM reconocen en Almeida y Escuadro las claves principales identificativas de los municipios del territorio sayagués, que se describen así: “Los núcleos urbanos de Almeida responden a la estructura urbana propia de la comarca de Sayago, caracterizada por una organización en racimos y por la dispersión, con abundancia de vacíos en el interior de los mismos”. [...] “En el núcleo de Escuadro son más numerosos los vacíos interiores -cortinos y cortinas- que en el caso Almeida, siendo su densidad edificatoria bastante menor. Las manzanas -antiguas casas de labranza- son de tamaño medio-pequeño, y la tipología predominante, la edificación entre medianeras” (Ayuntamiento de Almeida de Sayago, 2009: NUM. Memoria Informativa, pp. 46, 48).

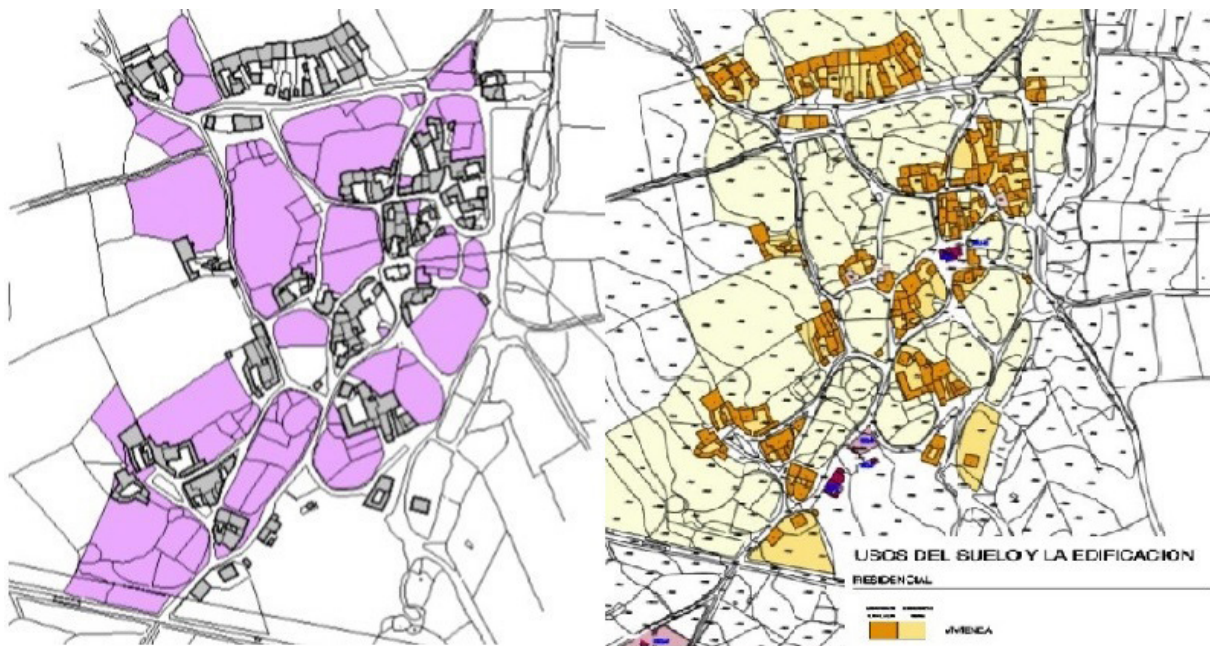
Para analizar la clasificación del suelo, lo primero es partir del conocimiento de los criterios empleados para la delimitación del Suelo Urbano en Almeida y Escuadro, que son criterios de la normativa autonómica entonces vigente, es decir, los del art. 23 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 2004⁷: criterio de dotación efectiva de servicios urbanísticos básicos (hasta una distancia máxima de 50 m), criterio de consolidación u ocupación por la edificación al menos en la mitad de los espacios aptos para la misma, y criterio de urbanización previa conforme

al planeamiento. Además, en la Memoria Vinculante (op. cit. p.12) se explican otros criterios complementarios a los legales anteriormente citados que -según se dice- también se consideraron en las NUM⁸: “tratar de incluir en el perímetro al número máximo de edificaciones sin perjuicio de excluir del mismo a aquellas que resulten aisladas o aquellas otras compatibles con su existencia en suelo rústico”, “excluir aquellas áreas que planteen problemas para la evacuación de las aguas usadas a la red de alcantarillado” e “incluir dentro del perímetro las vías desde las que se accede a los terrenos calificados”.

Una vez conocidos estos criterios, corresponde analizar su aplicación. Los diferentes planos de información recogen el estado de los servicios urbanísticos básicos en el momento de redacción de las NUM y permiten, por tanto, comparar cómo se aplicó el criterio de dotación efectiva de servicios urbanísticos básicos a partir de esta situación de partida inicial. En el núcleo de Escuadro que es objeto de nuestra atención, en dicho momento, la red viaria se encontraba pavimentada en su mayor parte (excepto algunas calles, como la de Arriba, Barrero, y la de Bermillo), siendo el material empleado el hormigón. Las redes de distribución de agua y saneamiento también daban servicio a la totalidad del núcleo de Escuadro, que, si bien contaba con un depósito de abastecimiento, carecía de estación depuradora

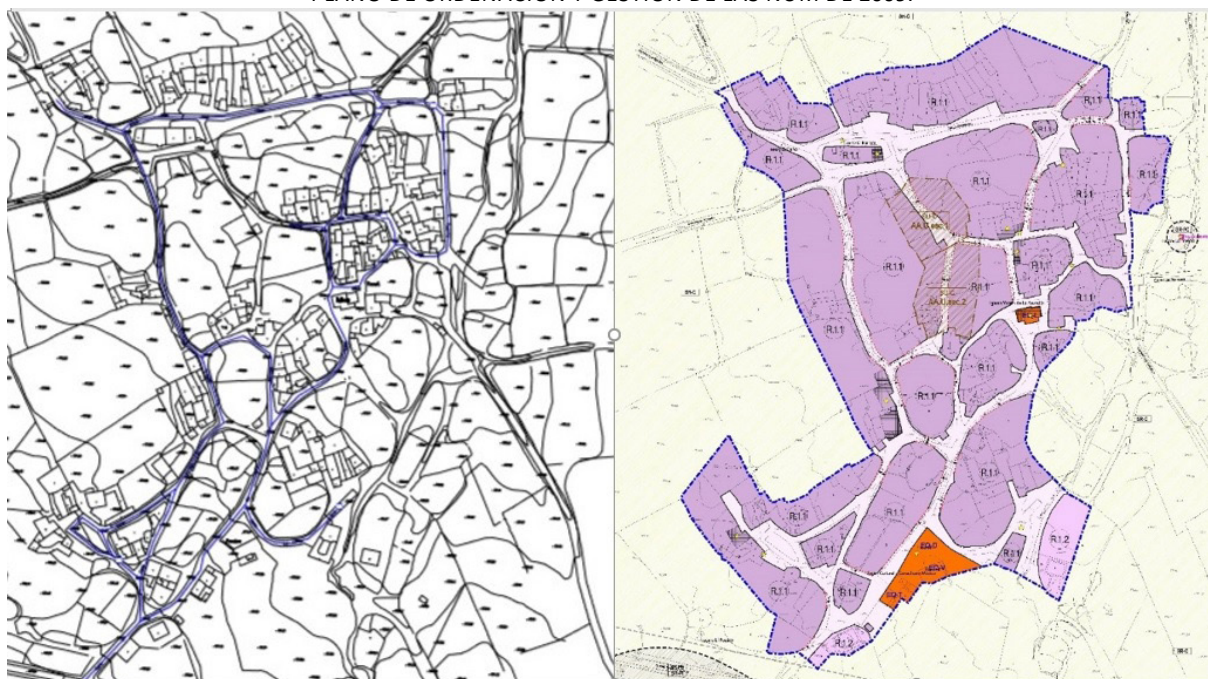
FIGURA 14.

IZQUIERDA: PLANO PARCELARIO Y EDIFICACIONES EXISTENTES EN ESCUADRO. DERECHA: USOS DEL SUELO Y EDIFICACIÓN.



Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

FIGURA 15.
IZQUIERDA: PLANO DE INFORMACIÓN: RED EXISTENTE DE ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ESCUADRO. DERECHA:
PLANO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LAS NUM DE 2009.



Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

o fosa séptica, produciéndose el vertido directo. La red de energía eléctrica cubría prácticamente la totalidad de las edificaciones con tendido aéreo, a base de postes y transformadores.

Como puede verse en el plano adjunto -correspondiente al abastecimiento-, dado este buen nivel de dotación de servicios existente, a la hora de aplicar en Escudro los criterios legales de clasificación del suelo -que, como se sabe, son reglados-, la práctica totalidad de sus calles debieron ser consideradas como completamente dotadas de servicios y, por tanto, las parcelas que dan su frente a ellas, incluidas dentro del Suelo Urbano. De los otros dos criterios, el de urbanización previa en desarrollo del planeamiento no resultó de aplicación, por no existir planeamiento previo alguno. Respecto al criterio de consolidación -a pesar de no decirse nada al respecto en la Memoria- entendemos que tampoco condujo a la clasificación de más suelo que el delimitado anteriormente por dotación de servicios, al ser el grado de consolidación extraordinariamente bajo por la íntima imbricación de numerosas parcelas vacías -cortinas y cortinos- en la trama urbana.

A partir de esta clasificación del Suelo Urbano se establecieron dos zonas de ordenanza (op. cit, p.14), para cada una de las cuales se definen los parámetros de parcela mínima, posición de la edificación con

respecto a las alineaciones y los linderos, ocupación, condiciones estéticas e higiénicas, usos, etc.

La primera Zona de Ordenanza pretendía dar respuesta a la tipología de edificación alineada a vial y entre medianeras, como la más característica de los cascos tradicionales de Almeida y Sayago. Dentro de ella se marcaron dos niveles:

Nivel 1, correspondiente al casco tradicional de Almeida de Sayago y Escudro, con edificaciones más compactas y alineadas, muchas de las cuales habían conservado su carácter de arquitectura popular, manteniendo lo que las NUM denominan "invariantes tipológicas".

Nivel 2, correspondiente a las zonas inmediatas a los cascos, donde la tipología seguía siendo normalmente la edificación cerrada entre medianeras y alineada a vial, configurando fachadas continuas, pero donde la edificación ya no tenía el carácter tradicional sayagués. También se planteaba para las áreas vacantes donde se preveía la implantación de viviendas adosadas o en hilera.

La segunda Zona de Ordenanza se proponía para regular las tipologías más recientes, generalmente unifamiliares aisladas en las áreas de borde de los núcleos urbanos.

La extensión de las zonas en las NUM es la siguiente: la Zona 1 con Nivel 1 ocupa una extensión de 42,7 Has; la de Nivel 2, 11,6 Has; y 42,1 Has, la Zona de Ordenación 2. Da una idea de la importancia otorgada por las NUM a cada una de ellas.

Con la aplicación de los criterios expuestos, el suelo clasificado como Urbano Consolidado en el municipio completo ocupa una extensión de 62,4 Has, 44 de ellas correspondientes a suelo edificable y el resto a dotaciones (14,5 Has sólo a viario, otras 3,4 a equipamientos y 0,5 a espacios libres); y el No Consolidado sólo 0,9 Has. Del total de 63,4 Has, 53,1 corresponden a Almeida y 10,2 a Escuadro. En Escuadro, del total del Suelo Urbano Consolidado, un 22% corresponde a viario y un 78% a parcelas edificables.

Como también ocurriera en el ejemplo de Torregamones, este dimensionado de suelo resultante es claramente desproporcionado con respecto a las necesidades objetivas identificadas por las NUM. Pero, en este caso de Escuadro, además del desajuste cuantitativo, aún resulta más grave el cualitativo. El resultado final de la aplicación de los criterios legales contrasta fuer-

temente con el suelo incluido dentro del parcelario de urbana de Catastro antes de redactarse las NUM, que puede verse abajo. En este plano sólo aparecen como urbanas a efectos catastrales las parcelas realmente edificadas, agrupadas en pequeños barrios compactos que aglutinan pequeños conjuntos edificados como hemos expresado al comienzo del presente trabajo. A pesar de ser sólo una delimitación catastral, se observa una fiel correspondencia con el levantamiento de las tipologías tradicionales que hicieron las propias NUM.

Por el contrario, la comparación entre estos planos y la clasificación del suelo realizada por la NUM, o con el catastral de 2019 que recoge ésta, permite apreciar el sinsentido de la delimitación de suelo propuesta por las NUM. Al ser ésta el resultado de la aplicación estricta de los criterios legales vigentes, en el fondo lo que se pone de manifiesto es el sinsentido y la falta de adecuación de estos criterios legales para un núcleo como Escuadro. La misma conclusión se obtiene de la comparación con la ortofoto.

Al revés de lo que suele ser habitual, la mayor parte de la trama incluida como Suelo Urbano en Escuadro,

FIGURA 16.

IZQUIERDA: PARCELAS, -CORTINOS Y CORTINAS-, INCLUIDAS EN EL PARCELARIO DE URBANA DE CATASTRO ANTERIOR A LAS NUM DE 2009. DERECHA: GRÁFICO 4.1.3.C TIPOLOGÍAS TRADICIONALES EN ESCUADRO SEGÚN LAS NUM.



Fuente: NUM de 2009.

Porque en lugar de un enemigo del territorio y del paisaje heredados (Mulero, 2018; Mardones-Fernández de Valderrama, 2019), el planeamiento debería ser su aliado, con vistas a poner en valor sus elementos significantes, como la casa que constituye una unidad con el paisaje en origen agrario y las palabras que lo nombran (Ruiz de la Riva et al, 2015). Una guía rural por comarcas o áreas culturales en este sentido, con criterios de diseño y planificación adaptados a las condiciones particulares en cada caso como ya se realizan en otros países europeos (Buchanan y Shanahan, 2003), podrían reestablecer los lazos culturales entre la comunidad y el lugar.

Con el presente trabajo buscamos promover una mejor comprensión de los principios clave de diseño y de las bases de planeamiento urbanístico para estas comarcas fronterizas al borde del vaciamiento extremo. Un buen diseño no sólo es cuestión de gustos, sino fruto de un mejor entendimiento y una mejor relación con el entorno. Cada uno de nosotros tenemos la responsabilidad de administrar el medio rural, no solo para preservar el patrimonio sino también con el fin de transmitir un legado para uso y disfrute de las generaciones futuras.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- Ayuntamiento de Almeida de Sayago (2009). *Normas Urbanísticas Municipales*.
- Ayuntamiento de Torregamones (1996). *Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal*.
- Buchanan, C., Shanahan, M. (2003). Cork Rural Design Guide. En *Planning Guidance and Standards Series*. Nº 1. Cork. Cork County Council.
- Cabo Alonso, Á. (1956). El colectivismo agrario en Tierra de Sayago. En *Estudios Geográficos*, 65, pp 593-658.
- Camarero, L. (2017). Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social. En *Riesgos Demográficos y políticas públicas en la España Rural*. Revista Documentación Social. Nº 185. Ed. Cáritas, Fundación FOESSA.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2017): Abordar la Seguridad Alimentaria y la nutrición en el contexto de dinámicas rural-urbanas cambiantes. 44º *Período de sesiones*. CSA.
- Cortes de Castilla y León (2012). *Ley del Patrimonio Cultural de Castilla y León*. Ley 12/2002, de 11 de julio.
- Cortes de Castilla y León (2015). *Ley del Patrimonio Natural de Castilla y León*. Ley 4/2015, de 24 de marzo.
- Costa, J. (1915): *Colectivismo agrario en España*. Madrid. Biblioteca Costa.
- Cruz, F., González, M., Del Pino, J., Oliva, J., Sampedro, R. (2009). La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social. Colección *Estudios Sociales*. Nº. 27. Coord. Luis Camarero. Barcelona. Fundación La Caixa.
- De Santiago, E.; González, I. (2018). Condiciones de la edificación de vivienda aislada en Suelo No Urbanizable. Estudio de su regulación normativa. En *Cuadernos de Investigación Urbanística*, ISSN 1886-6654, Nº. 120 (Septiembre /Octubre 2018), 2018, págs. 3-79. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3827/3921>
- De Santiago, E.; González, I. (2019). Más allá de la línea del suelo urbano: categorías o regímenes específicos para las zonas de borde de los pequeños municipios en la normativa autonómica y las normas subsidiarias provinciales. En RDU *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, Año nº 53, Nº 329, 2019, págs. 77-124.
- Del Pino, J., Camarero, L. (2017). Despoblamiento rural. Imaginarios y realidades. En *Despoblamiento Rural*. Revista Soberanía Alimentaria. Biodiversidad y culturas. Nº 27. Barcelona. Ed. La Vía Campesina, Plataforma Rural, GRAIN.
- García, F. (2017). Régimen jurídico particular del paisaje urbano: Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía municipal. En *INAP-Instituto Nacional de Administración Pública*. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507259>
- Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque-Valdivia, J., & Aseguinolaza-Braga, I. (2019). Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Nº 202, 799-822. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77737/48008>
- Mulero, A. (2018). Espacios Naturales Protegidos y Ordenación del Territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Nº 196, 217-234. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76658/46973>

Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito. Hábitat III.

Plaza, J.I. (2018). El paisaje ganadero de campos cercados en las penillanuras del oeste zamorano. En *Paisajes Patrimoniales de España*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Prada, E.I. (2005). Paisaje agrario: antropología de un territorio. En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Nº 144. Madrid. Ministerio de Vivienda.

Prada, E.I. (2014 a). *Dibujando el paisaje que se va. Un modelo espacial del patrimonio agrario*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Prada, E.I. (2014 b): Sayago, paisaje fuente o la construcción del lugar en la frontera hispanoportuguesa. En *Atlas de los paisajes agrarios de España*. Madrid. Ministerio de Agricultura. Alimentación y Medio Ambiente.

Prada, E.I. (2020): *Guía Metodológica del Paisaje Cultural Transfronterizo Hispanoportugués: el caso de Aliste y Sayago*. Proyecto: Patrimonio Cultural en Comun (0145_PATCOM_2_E). Programa Intereg España-Portugal 2014-2020.

Román, T. (2018). *Guía para el tratamiento del paisaje en la planificación urbanística*. Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Ruiz de la Riva, E., Cabanas Moreno, E., Fernández Las-tra, P., y Mata Olmo, R. (2015). Territorio y paisaje: notas metodológicas en torno al Plan Especial de Protección de los Valles del Nansa (Cantabria, España). En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Nº 184, 357-374. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76414/46763>

7. ABREVIATURAS.

NNSS: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

NSP: Normas Subsidiarias Provinciales.

NUM: Normas Urbanísticas Municipales.

PDSU: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.

PNOA: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea.

SNU: Suelo No Urbanizable.

8. NOTAS.

¹ Las líneas representan las cercas de piedra seca que delimitan los alveolos.

² Las edificaciones y tierras de cultivo están cerradas por paredes de piedra seca.

³ Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

⁴ Las líneas muestran la red de abastecimiento de agua existente.

⁵ En total se preveía suelo para 145 unidades de industria y almacenes, que se justificaba así: "El carácter fronterizo del municipio y el tránsito de vehículos que se genera a través de la carretera de Ricobayo a Miranda do Douro en Portugal, ha inducido al Ayuntamiento a delimitar Suelo Apto para Urbanizar en la confluencia de la citada carretera con la que une Torregamones, en una zona donde ya están emplazados algunos servicios a la carretera, destinándose a la implantación de industrias, almacenes e instalaciones terciarias que cubran la demanda del tráfico fronterizo, ayudando con ello a mejorar las condiciones económicas de la población municipal" (Op. cit., p.9).

De los 3 SAUs previstos sólo se ha aprobado la ordenación pormenorizada del situado al sur de la carretera, habiendo sido desclasificado en 2016 el suelo de los otros dos (SAU I-2 y SAU I-3, de 5,6 y 2,1 Has, respectivamente) en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014.

⁶ En otro lugar dice 5.000 m², por lo que, en uno u otro, hay alguna errata.

⁷ En su redacción original según el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León decía:

Artículo 23 Criterios de clasificación.

"1.- El suelo urbano es el conjunto de terrenos ya urbanizados o incorporados al proceso de urbanización. A tal efecto deben clasificarse como suelo urbano los terrenos que formen parte de un núcleo de población y cumplan además alguno de los siguientes criterios:

a) Criterio de dotación de servicios: que los terrenos cuenten con acceso integrado en la malla urbana y con servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica. Tanto el acceso como los otros servicios deben cumplir los siguientes requisitos:

1.º- Contar con condiciones suficientes y adecuadas para servir tanto a las construcciones e instalaciones existentes como a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico, sin perjuicio de que hayan existido en el pasado o de que se prevea su existencia futura.

2.º- Estar disponibles a una distancia máxima de 50 metros de la parcela, y en el caso del acceso, en forma de vía abierta al uso público y transitable por vehículos automóviles.

b) Criterio de consolidación: que los terrenos estén ocupados por la edificación en al menos la mitad de los espacios aptos para la misma conforme al planeamiento urbanístico. A tal efecto sólo pueden entenderse como espacios aptos para la edificación los terrenos que cuenten con acceso integrado en la malla urbana y todos los servicios citados en la letra anterior.

c) Criterio de previa urbanización: que los terrenos hayan sido urbanizados conforme a los procedimientos establecidos en la normativa urbanística vigente en su momento, de forma que cuenten con acceso integrado en la malla urbana y todos los servicios citados en la letra a)".

Posteriormente, este artículo 23 se modificó mediante el Decreto 45/2009, quedando su parte referida al Suelo Urbano -aún vigente- con el siguiente tenor literal:

“1. El suelo urbano es el conjunto de terrenos ya urbanizados o incorporados al proceso de urbanización. A tal efecto deben clasificarse como suelo urbano los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población, y que por tanto cuenten con acceso público integrado en la malla urbana, y servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica. Tanto el acceso como los servicios citados deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Contar con condiciones suficientes y adecuadas para servir tanto a las construcciones e instalaciones existentes como a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico, sin perjuicio de que hayan existido en el pasado o de que se prevea su existencia futura.

b) Estar disponibles a una distancia máxima de 50 metros de la parcela, y en el caso del acceso, en forma de vía abierta al uso público y transitable por vehículos automóviles”.

⁸ Resulta -cuando menos- sorprendente el enunciado de estos criterios complementarios, en tanto en cuanto realmente no forman parte de los legalmente establecidos.

⁹ Instrucción nº 12, de junio de 1979, de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo: Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano: alcance y objetivos.

Este documento puede considerarse el canon clásico en las técnicas de clasificación de suelo en España anterior a la aparición de la normativa autonómica.