

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 941-956

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.23>

CC BY-NC-ND



# La ordenación del territorio de Extremadura en las últimas décadas

Fernando CEBALLOS-ZÚÑIGA-RODRÍGUEZ

Arquitecto Jubilado  
Jefe de servicio de Ordenación del Territorio hasta febrero de 2023  
Junta de Extremadura

**Resumen:** La constitución de la Junta de Extremadura en el año 1983, trajo consigo la creación de una dirección general que asumiría las competencias en Urbanismo y Ordenación del Territorio. En aquellos momentos los planes urbanísticos eran poco accesibles y su aprobación, despertaba poco interés. Poco a poco, el Urbanismo fue cogiendo peso e importancia para las administraciones y, en general, para los ciudadanos, mientras que la Ordenación del Territorio apenas se desarrollaba. El paso natural a la ordenación del territorio, se inició con la aprobación de la primera ley autonómica, en el año 2001, y se fue consolidando con la redacción, tramitación y aprobación del planeamiento territorial. Actualmente, Extremadura cuenta con varios planes territoriales vigentes, así como con un buen número de planes territoriales y con unas Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional, en tramitación.

**Palabras clave:** Ordenación del Territorio; Extremadura; Urbanismo; Planeamiento regional, Planeamiento comarcal.

## The territorial planning of Extremadura in recent decades

**Abstract:** The establishment of the Junta de Extremadura in 1983 led to the creation of a General Directorate that would assume responsibilities in Urban Planning and Territorial Planning. At that time, urban plans were not very accessible, and their approval generated little interest. Gradually, urban

---

Recibido: 19.09.2024; Revisado: 10.01.2025

Correo electrónico: [fczr11@gmail.com](mailto:fczr11@gmail.com); N.º ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2388-6420>

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

planning gained weight and importance for administrations and, in general, for citizens, while territorial planning barely developed. The natural progression towards territorial planning began with the approval of the first regional law in 2001 and was consolidated through the drafting, processing, and approval of territorial planning instruments. Currently, Extremadura has several territorial plans in effect, as well as a significant number of territorial plans and regional-level Territorial Planning Guidelines under development.

**Keywords:** Territorial Planning; Extremadura; Urban planning; Regional planning; Subregional planning.

## 1. Introducción

Es evidente que desde que el hombre ocupa el territorio extremeño, de una u otra forma, ha ido organizándolo según sus necesidades. Las distintas culturas que han pasado por él, nos han dejado la huella de su actuación.

Desde hace muchos años, se diseñan y materializan carreteras, ferrocarriles, tendidos eléctricos y otras infraestructuras, que lo estructuran. También se ha decidido y se decide donde implantar los distintos servicios, que uso y ocupación se le da al suelo, que política agrícola se desarrolla, como se organizan o mancomunan los municipios, o dónde se sitúa la capital de la comunidad autónoma. Podríamos seguir con una relación de actuaciones que se han realizado y se realizan, que nos podría llevar a la conclusión, de que evidentemente ha existido y existe una ordenación material del territorio extremeño.

Normalmente, la ordenación que hace cada institución, la hace teniendo en cuenta sus propios objetivos, sin tener mucho en cuenta los objetivos de otras instituciones con competencias, que también inciden en el mismo territorio. Ello ha llevado, en ocasiones, a incongruencias, descoordinaciones e incluso contradicciones. Podemos decir que, en estos casos, se ha hecho y se hace una ordenación sectorial del territorio.

En cuanto a los Municipios, la ordenación que habitualmente se ha hecho de su término municipal, se realiza desde el punto de vista de cada uno de ellos. No es raro, por lo tanto, encontrar importantes descoordinaciones, e incluso discrepancias, al intentar componer la ordenación establecida en territorios de términos municipales colindantes, cuando la realidad territorial es la misma. Cabe afirmar, en estos casos, que se ha hecho y se hace una ordenación del territorio con una visión local.

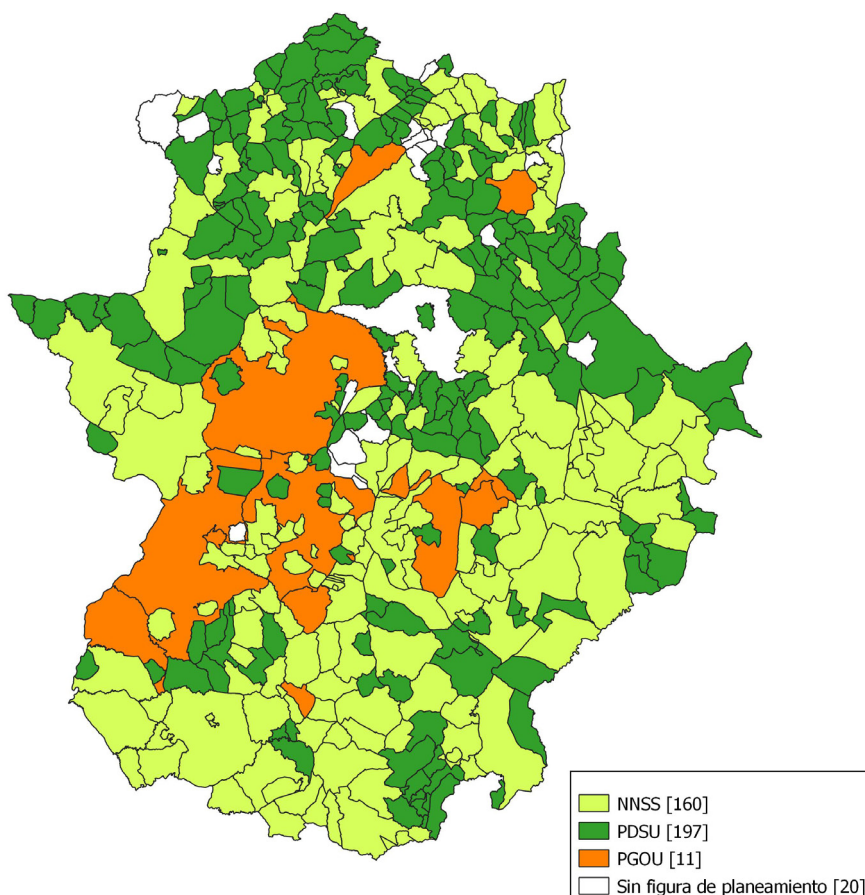
Esta situación, planteó la conveniencia de reflexionar sobre el territorio de manera global y la necesidad de abordar la ordenación del territorio de forma integrada, coordinando las actuaciones de las distintas instituciones con competencias en la materia, a fin de dar un sentido coherente y unitario a la ordenación planteada. Podríamos hablar, en este caso, de una visión integral de la ordenación del territorio, que redundaría en beneficio, tanto de las administraciones implicadas, como de empresas y ciudadanos.

## 2. El Planeamiento Urbanístico en los inicios de la Junta de Extremadura

La Junta de Extremadura se constituyó en el año 1983. En aquellos momentos, el acceso a los planes urbanísticos, aprobados y en vigor, era difícil, pues sólo había documentos en papel, que estaban guardados en algún cajón del correspondiente Ayuntamiento, y de los que la Junta de Extremadura tenía también algún ejemplar, guardados en los correspondientes archivos de las Comisiones Provinciales de Urbanismo o en los expedientes de contratación, en el caso de que hubieran sido contratados por la propia Junta de Extremadura.

La dirección general con competencia en materia de Urbanismo se fue conformando con personas con las que ya se contaba en la Preautonomía, con personas transferidas del Estado y con nuevas incorporaciones, mediante procesos selectivos.

Diariamente había que informar numerosos expedientes de planes y proyectos que llegaban a la Dirección General. Como requisito básico para poder realizar dichos informes, se entendió que era imprescindible poder contar con un archivo con el planeamiento urbanístico en vigor de las dos provincias extremeñas (Badajoz y Cáceres) y unas tablas, en principio, hechas a



**FIG.1 / Planeamiento urbanístico vigente a fecha 1 de enero de 2000**

*Fuente:* SITEX (Sistema de Información Territorial de Extremadura)

mano, con los datos administrativos de la tramitación del planeamiento vigente, en tramitación y derogado.

Con el tiempo, se fue dando el salto al mundo digital. Primero se creó una aplicación para controlar y difundir vía web los trámites de aprobación de los distintos planes. Posteriormente, se comenzaron a escanear los documentos técnicos de los planes y a difundirlos, ligados a dicha aplicación. Por último, se desarrolló una aplicación para redactar los planes urbanísticos en formato digital desde su origen y se empezaron a redactar con ella, facilitándose así, su difusión y su consulta universal, vía web.

Si bien, la aprobación de los instrumentos de Planeamiento Urbanístico, despertaban poco interés en los primeros años, poco a poco, el Urbanismo fue cogiendo peso e importancia

para las administraciones públicas y ciudadanos, en general.

En esta primera época, la Ordenación del Territorio (OT) como técnica específica de planificación, era prácticamente inexistente en Extremadura. Únicamente habría que señalar que en diciembre de 1996 se concluyó la redacción del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) del Área de Influencia del Embalse de Alange, enmarcado en las clases de Planes de Ordenación establecidas en la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y en su Reglamento de Planeamiento de 1978. Sin embargo, este PDTC no llegó a aprobarse, en gran medida, debido a qué, en el año siguiente, se dictó la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declaró inconstitucionales y nulos un buen número de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación

Urbana estatal. Sin embargo, las determinaciones de este PDTC, debido a las tareas de difusión y a las reuniones que se hicieron con los responsables municipales, fueron tenidas en cuenta en planes urbanísticos municipales que se aprobaron, con posterioridad, en su ámbito territorial. Por ello, la ordenación prevista en el PDTC se produjo, curiosamente, a través de la de distintos planes municipales.

Por último, hay que señalar que, en Extremadura, la parte urbanizada es mínima, menor del 2% de su superficie regional. Por ello, una de las tareas fundamentales del planeamiento urbanístico municipal era ordenar el territorio del término municipal correspondiente, pues es en ese territorio, donde se desarrolla una parte importante de las actividades de ese municipio. Ahora bien, el punto de vista de dicha ordenación, era, como se dijo antes, con una óptica local.

### 3. Del Urbanismo a la Ordenación del Territorio

Una vez consolidado el Urbanismo como disciplina y redactados los planes de la mayoría de municipios de Extremadura, se aprobó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que integró las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de Planificación. Dicha Ley estableció un sistema de planificación supramunicipal constituido, de un lado, por las Directrices de Ordenación Territorial (DOTEX) y los Planes Territoriales (PT), con la función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio, y, de otro lado, por los Proyectos de Interés Regional (PIR), establecidos como instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física y funcional supramunicipal.

En este nuevo contexto, la Dirección General con competencia en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio (DGUOT), comenzó a trabajar con el objeto de asimilar, redactar y tramitar estos nuevos instrumentos de ordenación del territorio.

#### 3.1. Punto de partida

En primer lugar, la DGUOT empezó a recabar información, lo más veraz posible, del territorio extremeño, de lo que ocurría en él, y a sistematizarla, para, posteriormente, explotarla mediante diferentes herramientas. Se dieron los siguientes pasos:

##### 3.1.1. La obtención de la cartografía y ortofotografía básica del territorio extremeño

El objetivo era captar la realidad territorial a través de la ortofotografía y obtener su interpretación y simplificación a través de la cartografía. Esta información es básica para poder, posteriormente, plasmar sobre ella el resto de información y la ordenación territorial.

##### 3.1.2. La obtención de otra información territorial relevante a través de informes, estudios y análisis, ya sea de los distintos organismos competentes o mediante la realización de estudios territoriales generales o temáticos

La información territorial de la que se disponía era muy diversa, obtenida de distintos organismos públicos y privados, entre los que caben destacar los trabajos realizados por la Universidad de Extremadura y por los distintos departamentos de la administración autonómica, central y local, todos ellos, de gran calidad. La propia DGUOT redactó diversos estudios territoriales, entre los que merece la pena mencionar los siguientes documentos:

- a) Análisis de las Transformaciones Territoriales de Extremadura.
- b) Estudio territorial sobre el Potencial Turístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- c) Estudio territorial sobre Espacios y Activos Naturales y del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- d) Estudio del Sistema de ciudades de Extremadura.
- e) El agua en Extremadura. Estado de la cuestión.
- f) Análisis integrado de Riesgos Naturales e Inducidos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- g) Calidad de vida en el Sistema Urbano Extremeño.
- h) Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones en el Suelo No Urbanizable de Extremadura y el Distrito de Évora.

### 3.1.3. Sistema de Información Territorial

Con todos los datos recabados, se procedió a modelizar y parametrizar la información e implementarla en un Sistema de Información Territorial, que permitiera su superposición y explotación, con el fin de conocer la realidad territorial en un determinado momento y poder realizar simulaciones, que ayuden a predecir las consecuencias de las actuaciones que pudieran llevarse a cabo en el territorio y así, ayudar a la toma de decisiones, al respecto.

Con el tiempo, se consiguió contar con:

- a) Información básica y temática actualizada.
- b) Herramientas que aportan los avances informáticos, tales como la Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura (IDEEX) y el Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX), que serían muy útiles para dar difusión a todo el proceso de participación, tramitación, aprobación y a los propios instrumentos que Ordenación del Territorio que entrasen en vigor.

### 3.2. Forma en que se abordaron los trabajos

Con un conocimiento detallado del territorio y con la mejora de la circulación de la información, propiciada por el desarrollo tecnológico, se estaba preparado para iniciar el debate necesario para consensuar y coordinar las propuestas que existían, referentes a definir un modelo territorial para Extremadura o para partes de su territorio. El objetivo primero fue conseguir ese modelo consensuado, reflejarlo en un documento y asumir hacia donde deberían dirigirse las actuaciones con incidencia territorial en la región, partiendo de la realidad que existía.

La forma de abordar los trabajos se basó en lo siguiente:

#### 3.2.1. Mancomunidades Integrales de Municipios

La política de implantación de Mancomunidades Integrales de Municipios (MIM) en Extremadura, ha ayudado y ayuda a estructurar y organizar la prestación de servicios en el territorio. Fue y es una gran suerte, contar con unas MIM asentadas en el territorio, reconocidas y

defendidas por los ciudadanos, por los agentes sociales y por el resto de administraciones. Su implicación en los debates, en las múltiples reuniones de presentación de propuestas e intercambio de opiniones, que se realizaron en el territorio extremeño, ayudó y ayudan, de forma muy relevante, en la construcción de consensos.

#### 3.2.2. Equipo técnico y jurídico en las MIM

Relacionado con lo anterior, la dotación de un equipo técnico y jurídico en cada MIM, financiada, en aquellos momentos, por la Junta de Extremadura (JE), y cofinanciada actualmente por la JE y la MIM correspondiente, fue otro elemento muy relevante en este proceso. Además de prestar sus servicios a los ciudadanos y municipios de su MIM, ayuda a coordinar criterios técnicos y jurídicos y a disponer de unos 30 interlocutores técnicos territoriales en Extremadura, correspondientes a los directores de las oficinas de las MIM y a los responsables técnicos de los ayuntamientos con mayor población de la región.

#### 3.2.3. Equipo técnico pluridisciplinar en la DGUOT

Poder disponer de un equipo técnico pluridisciplinar en la DGUOT, se consideró esencial para abordar la complejidad que tiene la OT. Poco a poco se fue montando, hasta contar en el servicio de OT, con profesionales con perfiles muy diversos y con formaciones y titulaciones en Arquitectura, Arquitectura Técnica, Delineación, Documentación, Geografía, Ingeniería en Geodesia y Cartografía, Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Jurídica, Programación informática, Técnica Informática, Topografía, y Administración.

#### 3.2.4. Equipos redactores de gran experiencia y calidad

Poder contar con equipos redactores con gran experiencia y calidad, contratados mediante los procedimientos establecidos en la correspondiente Ley, garantizaría la calidad de los instrumentos de OT.



### 3.2.5. Consenso con los responsables municipales

Uno de los elementos más importantes para el éxito en la definición de un modelo territorial consensuado, fue la complicidad e implicación de los responsables municipales del ámbito a ordenar. Complicidad e implicación que la DGUOT consideró como objetivo prioritario previo, para la posterior tramitación y aprobación de las figuras de OT.

### 3.2.6. Consenso con los responsables de otras administraciones

Del mismo modo, se intentó buscar el consenso con los responsables de otros departamentos de la JE, de la Administración del Estado y del resto de la Administración Local.

### 3.2.7. Instrumentos de Ordenación Territorial

Abordar la ordenación y organización racionales del territorio extremeño, con los instrumentos que la Ley Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura establecía:

- a) Los Planes Territoriales (PT), para ámbitos supramunicipales, asimilables a comarcas, y tomando como base los ámbitos de las MIM, ya implantadas en el territorio.
- b) Las Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura (DOTEX), para el ámbito regional.

### 3.2.8. Proyectos de Interés Regional

En paralelo, se tramitarían y aprobarían Proyectos de Interés Regional (PIR), que eran proyectos que ordenaban y diseñaban, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se referían. Se trataba de proyectos de obras, en la mayoría de los casos, no ajustados a una planificación urbanística previa. En Extremadura se redactaron y aprobaron un buen número de PIR, quizás excesivo, que tuvieron y tienen una importante incidencia en el territorio de esta región.

## 3.3. Dificultades que se encontraron

El paso del Urbanismo a la Ordenación del Territorio no estuvo exento de dificultades, y los diferentes obstáculos que fueron apareciendo se sortearon, a menudo, conciliando intereses, pero, sobre todo, creando espacios de entendimiento en los que resolver las diferencias.

De entre las dificultades que aparecieron en el proceso, se exponen a continuación las más significativas:

### 3.3.1. Rechazo de los municipios

Rechazo, de inicio, por parte de algunos responsables municipales, pues entendían que los PT eran un corsé más, que se les imponía y que limitaban sus decisiones, a la hora de implantar actividades en el territorio.

### 3.3.2. Experiencias anteriores

No ayudó tampoco las malas experiencias que, anteriormente, se habían vivido en Extremadura con el intento de aprobar figuras de protección ambiental, que tuvieron un importante rechazo en algunos territorios, especialmente en el sur de Extremadura. Ciertos responsables municipales y una parte de los ciudadanos, no dejaron de ver similitudes entre los nuevos instrumentos de OT con aquellas figuras de protección ambiental.

### 3.3.3. Dificultades internas

Dificultades que se presentaban por algunos departamentos horizontales de la JE. En especial en los departamentos con competencia en materia de Contratación y en materia de Informática.

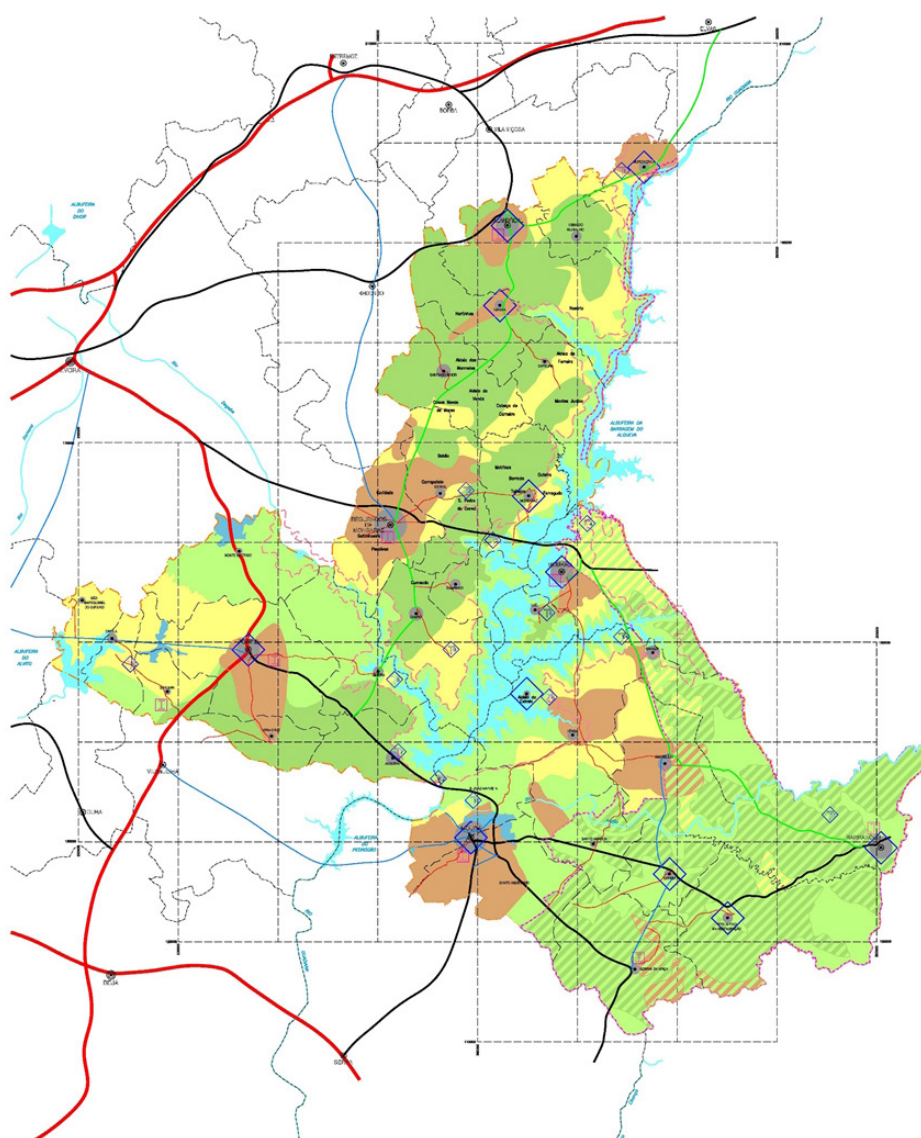
- a) En materia de Contratación, ha habido un importante periodo de tiempo, en el que se exigía que primara la oferta económica sobre la calidad técnica de la propuesta. Esto permitía que ofertas con una baja calidad técnica, pudieran resultar los adjudicatarios de los contratos, con el consiguiente riesgo de que los trabajos resultaran deficientes y con difícil solución, que, en algunos casos, llevaban a la resolución de dichos contratos. Huelga señalar las ineficiencias que esto genera en la gestión de recursos (tiempo y dinero) y en

la motivación del personal (desesperación de técnicos y responsables de la JE y de los municipios).

- b) En materia de Informática, las aplicaciones corporativas que disponía la JE presentaban limitaciones y dificultades. No fue posible desarrollar algunas de las aplicaciones que se necesitaban en la DGUOT. Se diseñaron, propusieron, e, incluso, en algunos casos, se contrataron, y algunas de ellas, no se pudieron poner en práctica.

### 3.3.4. Excesivo celo protector por parte de algunos equipos redactores y del propio equipo técnico de la DGUOT

En los inicios de la redacción de los instrumentos de OT en Extremadura, hubo que abordar la ordenación de espacios con un gran valor ambiental y paisajístico, que determinaron y marcaron la propia ordenación de estos ámbitos. Los equipos redactores y el propio personal técnico



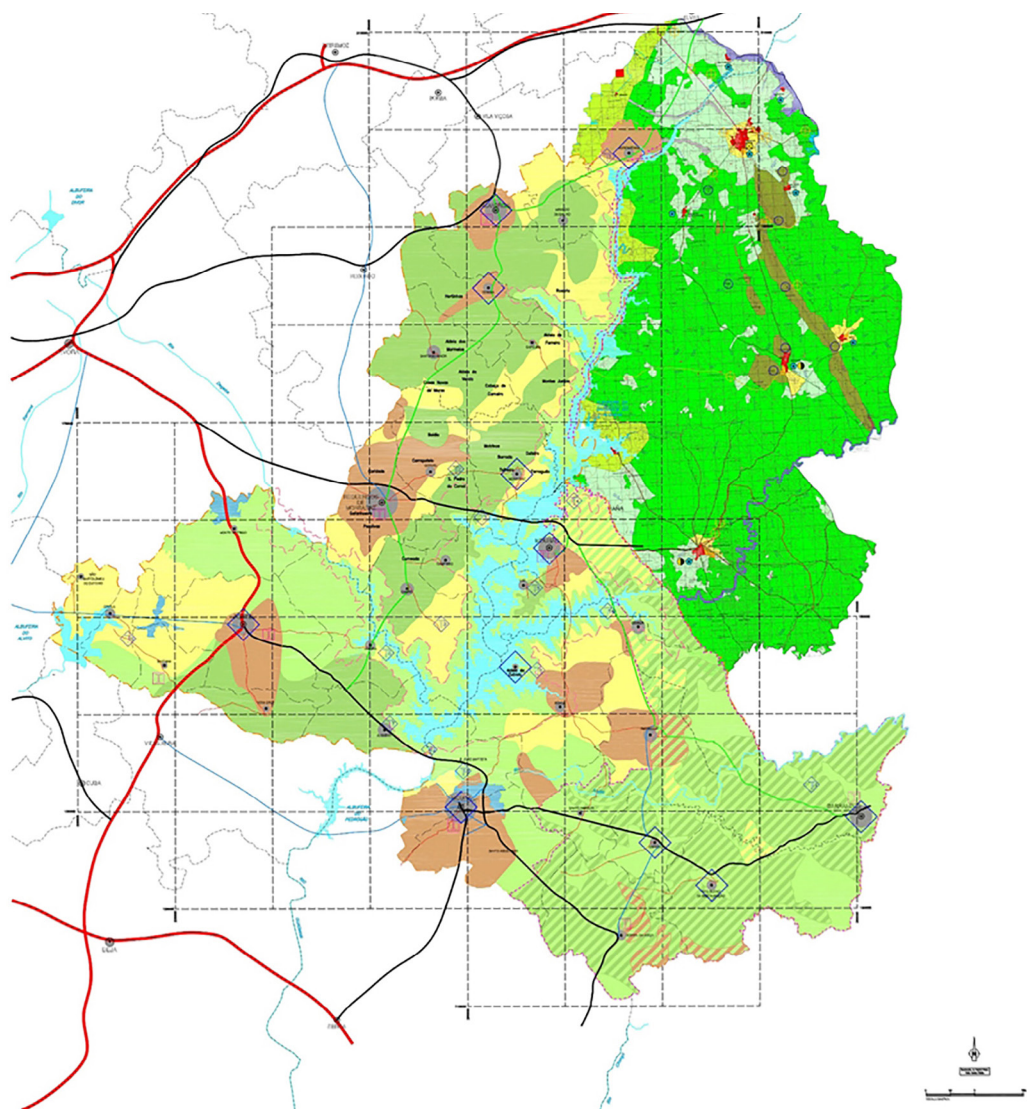
**FIG.2 / Ordenación del lado portugués del área de influencia del embalse de Alqueva**

Fuente: PROZEA (Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva)

de la DGUOT fueron sensibles a estos valores y priorizaron su protección. Con el tiempo, y a instancias de algunos particulares y responsables municipales, se detectaron dificultades a la hora de implantar algunas actividades en ese territorio. A la vista de los casos concretos planteados, ambos equipos técnicos, consideraron que eran perfectamente compatibles con los valores a proteger y que, sin embargo, en las ordenanzas de los correspondientes PT, no se había permitido su implantación.

A este respecto, es ilustrativo lo que sucedió con el PT del Área de Influencia del Embalse

de Alqueva. En Portugal se había construido el embalse de Alqueva y se había redactado y aprobado el Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva (PROZEA). En Extremadura, se pensó que se tenía la oportunidad de redactar un PT, que ordenase el lado español y que, en su conjunto, se obtuviera un plan de OT transfronterizo, que ordenase todo en el área de influencia del embalse de Alqueva. El PROZEA era restrictivo para el desarrollo urbanístico y protector de los valores ambientales. (FIG. 2)



**FIG.3 / Planes de Ordenación Alentejo/Extremadura en la zona de Alqueva**

Fuente: PROZEA (Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva) y PTA (Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva)



Siguiendo esta idea, en septiembre de 2004, se adoptó el acuerdo de formulación del Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva (PTA), que fue uno de los primeros PT en tramitarse en Extremadura, y que no se aprobó definitivamente y publicó hasta septiembre de 2009. Parecía que se había conseguido tener la ordenación de este ámbito territorial tan singular, siguiendo los parámetros y valores indicados. (FIG. 3) No obstante, meses después se modificó la ordenación territorial del ámbito portugués, planteando un importante desarrollo urbanístico para su zona.

El Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva basaba gran parte de su ordenación en la riqueza y caracterización del paisaje del ámbito, que se consideró de gran valor y del que se muestran algunas fotografías. (FIG. 4)

Consecuentemente, se plantearon unas determinaciones normativas muy restrictivas para preservar esos paisajes, que llevaban a que sólo se permitieran, por ejemplo, las edificaciones residenciales aisladas en la rehabilitación de los edificios rurales existentes en el territorio.

No se tuvo en consideración que estos paisajes tan notables, habían sido realizados por la mano del hombre, que diariamente trabajaba en esa tierra y que necesitaba un espacio para descansar, dormir, comer, hacer sus necesidades y llevar a su familia, sobre todo, si se quería que las nuevas generaciones siguieran con esos trabajos. También se detectó que era beneficioso para todo ese territorio, que los agricultores y ganaderos pudieran diversificar sus ingresos económicos con actividades ligadas al turismo rural. Por ello, hubo que redactar, posteriormente, modificaciones al PT, para permitir ciertos usos en ese territorio, como el turístico ligado a las explotaciones rurales, el residencial ligado a la explotación agraria y el de determinadas instalaciones de energía renovable.

### 3.4. Logros conseguidos

No todos los objetivos que perseguía la DGUOT fueron alcanzados, pero, poco a poco se fueron consiguiendo algunas metas importantes, de las que, a continuación, se muestra una pequeña descripción:



FIG.4 / Paisajes recogidos en el PTA (Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva)

Fuente: PTA

### 3.4.1. Archivo actualizado y accesible

Con el apoyo y las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, se logró disponer de un archivo actualizado y accesible del planeamiento urbanístico y territorial.

### 3.4.2. IDEEX y SITEX

Asimismo, se pusieron a disposición de todos los ciudadanos, las plataformas de difusión vía web del planeamiento urbanístico y territorial, SITEX e IDEEX, que contienen, además, otra mucha información territorial.

### 3.4.3. PLANEA

No sin mucho esfuerzo, se consiguió disponer de herramientas para la elaboración del planeamiento en formato digital, desde su origen. Inicialmente se denominó Herramienta de Diseño de Planeamiento Urbanístico y Territorial y, actualmente, PLANEA. Esta aplicación está a disposición de cualquier persona, a través de la página web del SITEX.

### 3.4.4. Opinión de los municipios

Uno de los mayores logros fue conseguir cambiar la opinión de los municipios, que empezaron a sentir el ámbito supramunicipal, como algo propio, que había que organizar.

A este respecto, es ilustrativo el siguiente episodio que ocurrió en una de las jornadas de presentación de los trabajos de redacción de un PT con responsables municipales, que revela como fue calando el cambio de concepción que conlleva la OT, que supera la estricta visión local, para incorporar una visión más amplia, comarcal y/o regional.

En una reunión celebrada entre todos los alcaldes, cuyos municipios se encontraban incluidos en el ámbito de un PT, los responsables de la JE y el equipo redactor, al objeto de ver el estado de redacción de dicho PT, se levantó uno de dichos alcaldes y dijo a sus compañeros, que había que dejar de pensar, sólo en el municipio de cada uno y que había que considerar toda la comarca como una ciudad en la que los municipios son como sus barrios, y que había que organizar toda la zona. Todos los

demás alcaldes manifestaron su acuerdo con esta afirmación, lo que permitió, a los responsables de la JE, cerciorarse de que el cambio de concepción que aporta la OT había sido asimilado por buena parte de las entidades locales y que el trabajo principal ya estaba hecho, pues seguro, que saldría un buen plan y consensuado por todos.

### 3.4.5. Simplificación del contenido de los planes de OT

Otro logro importante fue la definición de una estructura tipo del contenido de un PT. La parte de ordenación, constaba de:

- a) Una normativa modelizada, que contenía, por un lado, un índice con la parte básica, fija, y otra a desarrollar y, por otro, con un contenido normativo básico fijo, y otro, también a desarrollar. Dicha normativa incluía, al final, una tabla con los usos permitidos, autorizables o incompatibles, en cada zona.
- b) En cuanto a los planos de ordenación, se definieron tres básicos: Articulación Territorial, Recursos y Riesgos, y Zonificación Territorial, pudiéndose complementar con aquellos otros, generalmente de más detalle, que se considerasen necesarios, debido a las características de la zona.

Esta modelización, con los consiguientes ajustes, sigue vigente hoy día.

### 3.4.6. Organización más eficiente de la emisión de los informes sectoriales

Se inició mediante la aprobación del Decreto 128/2018, de 1 de agosto, que reguló la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial (COCOIN) y el procedimiento de coordinación intersectorial, y continuó con el buen hacer del personal de la DGUOT y de todos los representantes y técnicos de los distintos organismos sectoriales que participan en dicha Comisión. El número de informes sectoriales que se solicitan, depende de las circunstancias del expediente a tratar. En algunos casos, se superan los 40. La COCOIN se encarga de solicitar y recibir los informes y en un plazo máximo de 3 meses, emite su informe de coordinación, en base a los informes recibidos. El hecho de sentar, en torno a

una mesa, a los representantes de todos los organismos implicados en la emisión de los informes, supuso un avance esencial, para agilizar la emisión de estos informes, que, en algunos casos, se eternizaban, y, consecuentemente, retrasaban la tramitación de los expedientes.

### 3.4.7. Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura

La tramitación y aprobación de una Ley adecuada a la realidad urbanística y territorial de Extremadura representó un hito de obligada referencia en un trabajo como este.

La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS) se aprobó en diciembre de 2018 y supuso un notable cambio conceptual en cuanto a la actividad urbanística, ya que puso a las personas, como eje central en las decisiones que se tomaran en el diseño de las ciudades, pueblos y territorio, alejándose de planteamientos más desarrollistas y especulativos.

En cuanto a la OT, plantea un mayor acercamiento a la realidad territorial extremeña, manteniendo los PT y las DOTEX, creando los Planes de Suelo Rústico, para la ordenación de ámbitos supramunicipales de este tipo de suelo, y los Planes Especiales de OT, y redefiniendo conceptualmente los PIR, acotándolos a obras públicas.

Hay que señalar, el amplio nivel de consenso que tuvo la tramitación de esta Ley, que quedó reflejado en su aprobación, pues consiguió el voto favorable de tres de los cuatro grupos que constituían este parlamento, entre ellos, los dos mayoritarios y no obtuvo ningún voto en contra.

### 3.4.8. La tramitación y aprobación de varios Planes Territoriales

La delimitación de los PT se ajustó a los ámbitos de las MIM, pudiendo contener una, dos o tres, dependiendo del número de habitantes de las mismas, con el objeto de poder organizar la prestación de servicios, con un número mínimos de usuarios. Se comenzó en la periferia de la región, donde la incidencia de las ciudades de mayor número de habitantes, era menor. En la actualidad, Extremadura cuenta con seis PT

en vigor y 10 en tramitación. (FIG. 5) Podrían haberse aprobado varios más, pero, a fin de ajustar sus determinaciones a las disposiciones de la LOTUS, se decidió parar su tramitación y reiniciarla, una vez incorporadas las novedades recogidas en la mencionada ley.

### 3.4.9. La tramitación y aprobación del anteproyecto de las DOTEX

Las DOTEX iniciaron su tramitación el 4 junio de 2013, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno sobre la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial para la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Tras la redacción de un documento de análisis y diagnóstico preliminar, se definió una estrategia de participación, que se concretó en la celebración de:

- a) Cinco mesas temáticas sobre la región, que se centraron en aspectos específicos del territorio, su ordenación y su gestión, a las que asistieron responsables de Administraciones Públicas, empresas privadas, otras instituciones y representantes de la sociedad.
- b) Veintiuna mesas territoriales, celebradas en municipios relevantes del sistema regional de asentamientos, por su población, su nivel de actividad y su capacidad de prestación de servicios a su entorno. Participaron representantes de los Ayuntamientos, las mancomunidades, los grupos de acción local, los agentes privados y las asociaciones con particular incidencia en el territorio.
- c) Una mesa política de gobierno en cada una de las Consejerías de la Junta de Extremadura.
- d) Asimismo, se definió una estrategia de difusión y participación a través de una plataforma web, como base de un proceso de participación y comunicación más amplio, con la ciudadanía.

Tras la Aprobación del Avance de las DOTEX el 27 de julio de 2020, se inició un nuevo trámite de participación y audiencia, en la misma línea, que el que se hizo en la fase anterior. Así mismo, se dio traslado a todos y cada uno de los municipios que conforman la comunidad autónoma de Extremadura, así como a todas las mancomunidades y a las Diputaciones de Cáceres y Badajoz. También se dio traslado del

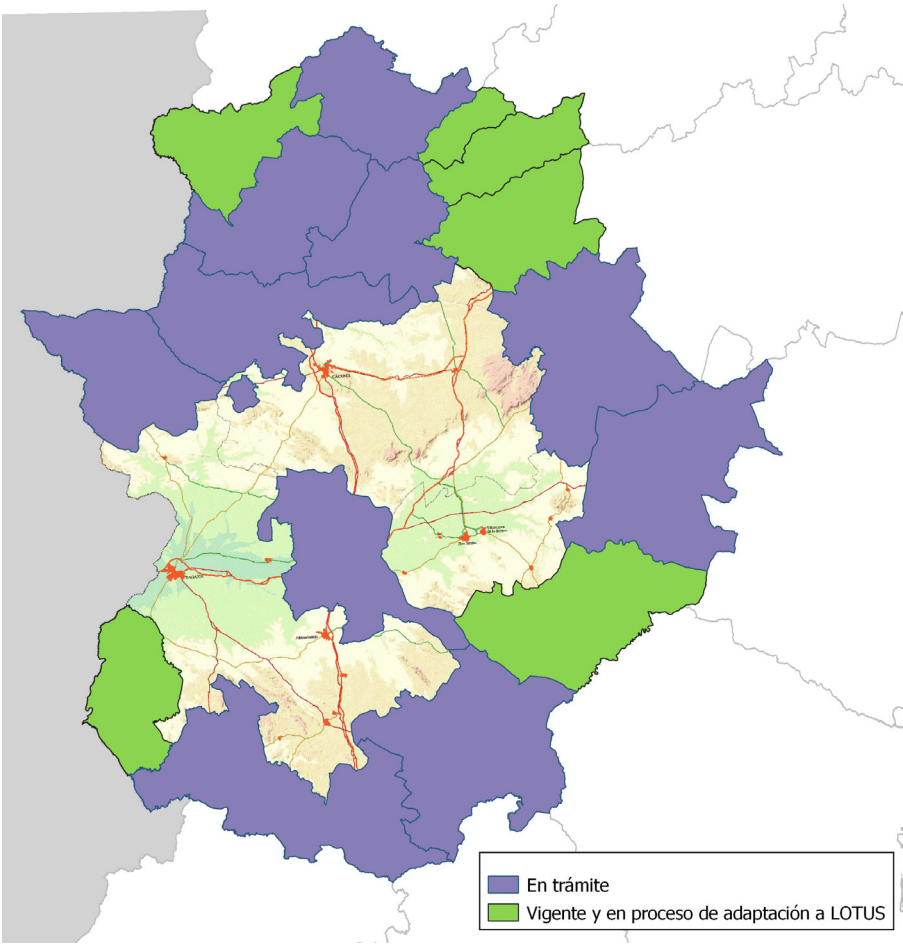


FIG.5 / Planeamiento territorial

Fuente: Fuente: SITEX (Sistema de Información Territorial de Extremadura)

Avance de las DOTE, para consultas sectoriales, a 47 organismos.

El 29 de marzo de 2022, se aprobó el anteproyecto de DOTE. Este es el último trámite que se ha realizado hasta la fecha. Se espera que próximamente se prosiga con su tramitación, con las consiguientes actualizaciones, en su caso. Ciertamente, sería muy positivo que Extremadura contara con un instrumento que organizase y estructurase la totalidad de su territorio. (FIG.6).

3.5. Objetivos no alcanzados

A continuación, se relacionan algunas de los objetivos que, hasta la fecha, no se han conseguido:

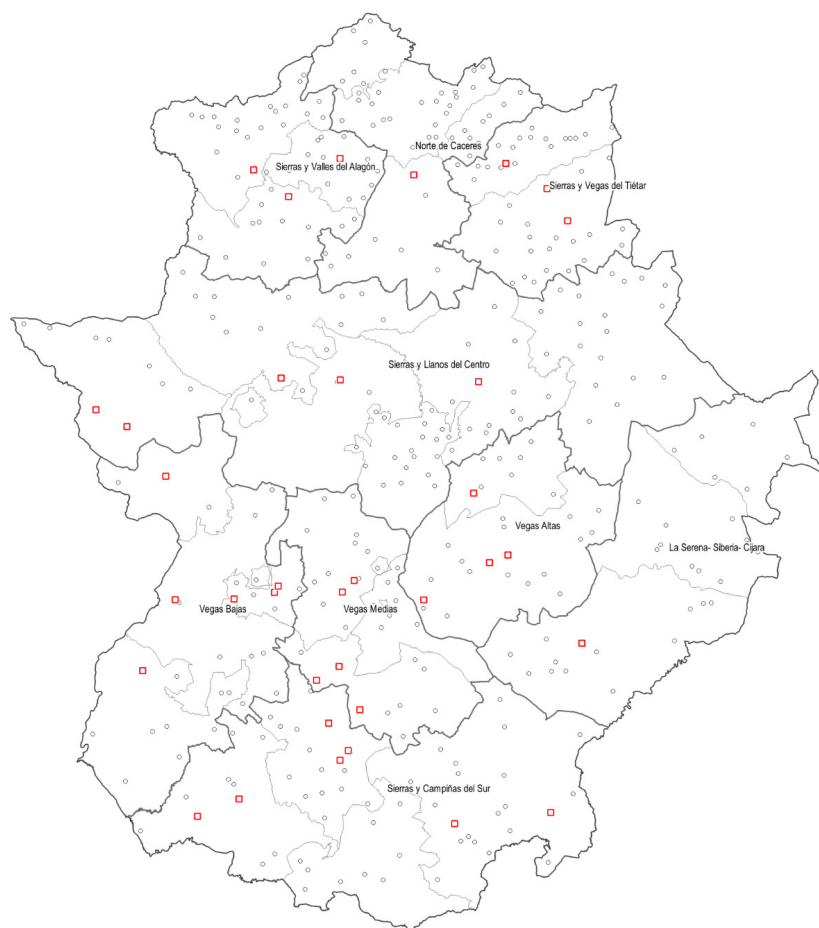
3.5.1. Rapidez en la tramitación de los instrumentos de OT y Urbanísticos

A pesar de la agilidad que ha dado la COCIN en la consecución de los informes sectoriales, sigue tardándose demasiado en la tramitación de estos instrumentos, ya que la tramitación de cualquiera de estos instrumentos se prolonga, como mínimo, hasta los tres o cuatro años.

3.5.2. Superación de ciertas duplicidades en los trámites ambientales y urbanísticos

En la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, siguen





**Fig.6 / Áreas y Subáreas funcionales**

*Fuente:* Anteproyecto aprobado de las DOTEX (Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura)

encontrándose trámites ambientales y urbanísticos que, si bien tienen sentido si se estudia cada trámite independientemente, si se consideran en conjunto, parece que aportan poco e incluso, que llevan a contradicciones. Especialmente notorio es este fenómeno en la solicitud y recepción de los informes sectoriales.

Estos informes se solicitan en el trámite propio de la correspondiente figura de ordenación territorial o urbanística y además en el trámite ambiental. Aunque en este último se solicitan en relación con su competencia, la mayoría de los organismos sectoriales emiten el mismo informe para los dos trámites. No es raro que en el trámite propio se analicen y valoren dichos informes en un determinado sentido y, posteriormente, se recibe la documentación del trámite ambiental en la que se indica que ha de ajustarse el plan a lo indicado en los citados informes sectoriales,

aunque ellos se refieran a competencias que no son ambientales.

### 3.5.3. Reiteraciones o redundancias innecesarias en el trámite ambiental

El trámite ambiental, a veces lleva a bucles que parece que no tienen sentido. Al respecto, caben señalar:

- a) Consultas a la DGUOT sobre la idoneidad ambiental de los propios planes que tramita dicha Dirección General. No parece necesario que una unidad que ha elaborado un plan, se pronuncie sobre la idoneidad ambiental del mismo, en tanto que se presume su consideración favorable, desde el momento en que

ha elaborado previamente la documentación ambiental que le corresponde.

- b) Recepción de informes o disponer de documentos ambientales aprobados y en vigor, que imponen restricciones a los instrumentos de planificación urbanística y de OT, y que, consecuentemente, se introducen en estos instrumentos. Posteriormente, se modifican con agilidad dichos informes o documentos ambientales, que están exentos de hacer la evaluación ambiental, y las limitaciones quedan en los instrumentos urbanísticos y de OT, que no son tan ágiles de tramitar. Se llega a una situación difícil de entender por los ciudadanos, empresas e instituciones.

#### 3.5.4. Ilusionar a los equipos redactores de planeamiento

Como los trámites se hacen, en muchos casos, interminables, muchos equipos redactores abandonan estas tareas y se dedican a otras actividades. Se aburren y, en algunos casos, llegan, incluso, a perderle dinero a los contratos. Consecuentemente, los potenciales nuevos equipos redactores, tienen poco interés en dedicarse a estos trabajos.

#### 3.6. Balance general

El paso del urbanismo a la ordenación del territorio en Extremadura, que tiene un territorio eminentemente rural, en el que se insertan un gran número de pequeños y medianos municipios, se ha desarrollado de forma natural y gradual.

La transición de una visión del territorio exclusivamente local o sectorial, a una visión supralocal e integral, era necesaria. Con ella, se tiende a optimizar, dar mayor coherencia y armonizar, la organización de ese espacio, y a prestar servicios más eficientes a los ciudadanos.

#### 4. Retos para el futuro y vías de mejora

A partir de la experiencia extremeña, y a la luz del balance ofrecido, se considera relevante reforzar los aspectos que a continuación se comentan, que se desarrollan de forma más genérica, por si fuera de interés para otros territorios:

##### 4.1. Consolidación y potenciación de la pluridisciplinariedad en las unidades competentes en materia de urbanismo y ordenación territorial

La experiencia extremeña revela la importancia de contar con un equipo pluridisciplinar y bien coordinado, para la implantación de una perspectiva amplia e integradora sobre la gestión del territorio.

Como toda comunidad autónoma, Extremadura tiene competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio en su ámbito. De ahí que se considere un factor fundamental y a tener en gran consideración, la consolidación y potenciación de equipos pluridisciplinares bien coordinados.

##### 4.2. Consolidación y potenciación de los equipos técnicos de las entidades comarcales o de las mancomunidades de municipios

Las MIM se han consolidado en Extremadura como un elemento esencial para la organización y gestión de su territorio. Para ello, se apoyan en equipos técnicos, que en el caso del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, son, actualmente, las Oficinas Técnicas de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible. Apoyar su mantenimiento y potenciación es de gran importancia para la región.

##### 4.3. Mantenimiento, consolidación y potenciación de relaciones constructivas, cooperativas, colaborativas y leales entre los diferentes actores institucionales implicados en el urbanismo y la ordenación del territorio

La ordenación del Territorio no puede entenderse sin la cooperación entre instituciones, con el objeto de conseguir un pacto, en el que se puedan sentir todas, o, al menos, la mayoría, cómodas. Ese pacto se concreta en los instrumentos de OT, que se tramitan y aprueban. Por ello, conviene conservar las buenas relaciones que existen actualmente e, incluso, mejorarlas.

#### 4.4. Aprobación de unas directrices generales para toda la región

A nivel de Extremadura, el instrumento de OT, en el que se han de concretar estos pactos, es en las DOTEX, según la legislación vigente. La aprobación de directrices generales para ámbitos regionales, se antoja como un instrumento imprescindible en torno al cual aunar los esfuerzos de todos los actores implicados.

#### 4.5. Redacción del planeamiento supramunicipal, hasta completar el territorio regional

Al nivel supramunicipal o comarcal, el instrumento de OT en el que se ha de concretar ese pacto, es en los PT, según la legislación vigente. Extremadura cuenta con un buen número de ellos, aprobados y en tramitación y el reto de futuro sería, completar el territorio regional con estos instrumentos de OT, todos ellos, dentro del paraguas de las DOTEX.

#### 4.6. Optimización de la tramitación y contenido del planeamiento

Como se indicó anteriormente, se hace de urgente necesidad acortar los plazos de aprobación de los instrumentos de Ordenación del Territorio y de Urbanismo, sin que ello menoscabe la participación de todos los afectados y la búsqueda del consenso. Quizás sea una de las tareas más importantes a abordar, pues no se entiende y perjudica gravemente, que se tarde tanto tiempo en aprobar estos instrumentos de ordenación. Además, la situación actual no garantiza una mayor calidad, ni una mayor participación, ni un mayor consenso.

#### 4.7. Motivación y recuperación de la ilusión a los equipos redactores de planeamiento

Los buenos equipos redactores de planeamiento garantizan un buen trabajo durante todo el proceso de redacción y tramitación de los instrumentos de OT y Urbanismo. Cada vez hay menos y pocos nuevos se incorporan a trabajar en estas disciplinas, debido a las causas que se indicaron antes. Hay una gran tarea por hacer para que cambie esta tendencia, pero es

esencial, si se quiere tener éxito con los planes que se redacten.

#### 4.8. Tramitación digital completa del planeamiento urbanístico y de OT

La tramitación digital del planeamiento urbanístico y de ordenación territorial es un objetivo que se tiene, desde hace años, en Extremadura, pues supondría una gran agilización en la tramitación de los planes. No obstante, hasta la fecha, no se ha conseguido.

#### 4.9. Recuperación de las reuniones de los responsables de OT de las Comunidades Autónomas, con la Administración General del Estado

Durante años, los responsables políticos y técnicos de Extremadura en materia de OT, asistieron a reuniones de coordinación, que se organizaban desde el ministerio correspondiente para intercambiar experiencias y opiniones en esta materia. Independientemente de la competencia en la misma, resultaban muy útiles para todos, en la medida que se compartían experiencias diferentes y, en alguna medida, ayudaban a coordinar lo que se estaba haciendo en el territorio nacional. Estas reuniones se celebraban gracias al tenaz trabajo de técnicos del citado Ministerio y dejaron de realizarse. Se echan de menos y resultaría conveniente recuperarlas, en tanto que, del intercambio, se benefician todas las partes.

### 5. Conclusión

La evolución de la ordenación del territorio de Extremadura, en las últimas décadas, revela la conveniencia de adoptar la ordenación del territorio de forma integrada e integradora.

Las ventajas de este enfoque se reflejan en los tres horizontes temporales (a largo, a medio y a corto plazo) y se fomenta la cooperación y colaboración interadministrativa, la participación de agentes públicos y privados, de la sociedad civil y de los grupos de interés, en pro de un urbanismo y de una ordenación del territorio sostenible y poniendo a las personas, como eje central en las decisiones que se tomen en el diseño de las ciudades, pueblos y territorios.

6. Bibliografía

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Aurensa) (1998): Análisis de las Transformaciones Territoriales de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Sociedad de Estudios del Territorio e Ingeniería, S.S., Medusa Comunicación S.L.) (1998): Estudio territorial sobre el Potencial Turístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Tecna. Tecnología de la Naturaleza, S.L.) (1998): Estudio territorial sobre Espacios y Activos Naturales y del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (UTE Arenal-Clave) (1998): Estudio del Sistema de ciudades de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, ARQUITECTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Tecna, Tecnología de la Naturaleza, S.L.) (2000): El agua en Extremadura. Estado de la cuestión. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, ARQUITECTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Petisa, S.A.) (2000): Análisis integrado de Riesgos Naturales e Inducidos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, ARQUITECTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Arenal Grupo Consultor) (2001): Calidad de vida en el Sistema Urbano Extremeño. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, ARQUITECTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE ÉVORA (Clave) (2004): Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones en el Suelo No Urbanizable de Extremadura y el Distrito de Évora. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

7. Referencias normativas y jurisprudencia

Real Decreto 1345/1976, del Ministerio de Vivienda, de 9 de abril por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletines Oficiales del Estado de 16 y 17 de junio de 1976,

Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado en el Consejo de Ministros

celebrado el día 23 de junio de 1978. Boletín Oficial del Estado número 221, de 15 de septiembre de 1978.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/94, de 4 de outubro, por la que se aprueba el Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva (PROZEA). *Diário da República* n.º 230/1994.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Sección T.C. Suplemento del Tribunal Constitucional. Recursos 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990 y 2488/1990, 2337/1992, 2341/1992 y 2342/1992. Boletín Oficial del Estado número 99, de 25 de abril de 1997.

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Diario Oficial de Extremadura número 1, de 3 de enero de 2002.

Decreto 211/2009, de 11 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva. Diario Oficial de Extremadura número 181, de 18 de septiembre de 2009. <http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento>

Decreto 128/2018, de 1 de agosto, que reguló la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial. Diario Oficial de Extremadura número 154, de 8 de agosto de 2018.

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. Boletín Oficial del Estado número 35, de 9 de febrero de 2019 y Diario Oficial de Extremadura número 250, de 27 de diciembre de 2018.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

COCOIN	Comisión de Coordinación Intersectorial
DGUOT	Dirección General con competencia en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio
DOTEX	Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura
IDEEX	Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura
JE	Junta de Extremadura
LOTUS	Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura
MIM	Mancomunidades Integrales de Municipios
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
OT	Ordenación del Territorio
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
PDTC	Plan Director Territorial de Coordinación
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PIR	Proyectos de Interés Regional
PROZEA	Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva
PT	Planes Territoriales
PTA	Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva
SITEX	Sistema de Información Territorial de Extremadura