

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022

Págs. 757-776

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.14>

CC BY-NC-ND



# Sostenibilidad, territorio y avance de las políticas territoriales en Extremadura

Esther RANDO-BURGOS

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga

**Resumen:** La sostenibilidad, en su triple vertiente, social, ambiental y económica, es un reto para diferentes políticas públicas, sin embargo, en materias como la ordenación del territorio o el urbanismo, se está ante una imperiosa necesidad. Por su parte, el avance de las políticas territoriales constituye otra asignatura pendiente en buena parte de las Comunidades Autónomas. En este contexto, se aborda, centrado en Extremadura, cómo vienen avanzando ambas cuestiones, pero, además, desde una perspectiva integradora orientada a una planificación territorial sustentada en la sostenibilidad. El presente trabajo se propone exponer la evolución que las políticas territoriales han tenido en Extremadura, el impulso dado en los últimos años, la situación actual que presenta y los retos aún pendientes por resolver, todo ello bajo el cambio de paradigma acaecido con la promulgación de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

**Palabras clave:** Sostenibilidad; Políticas territoriales; Ordenamiento jurídico; Extremadura.

## Sustainability, territory and progress of territorial policies in Extremadura

**Abstract:** Sustainability, in its triple aspect, social, environmental and economic, is a challenge for different public policies, however, in matters such as spatial planning or urban planning, there is an urgent need. For its part, the advancement of territorial policies constitutes another pending issue in a large part of the Autonomous Communities. In this context, it is addressed, focused on Extremadura, how both issues have been advancing, but also from an integrating perspective oriented to territorial

Correo electrónico: [erando@uma.es](mailto:erando@uma.es) ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

planning based on sustainability. The present work aims to expose the evolution that territorial policies have had in Extremadura, the impulse given in recent years, the current situation it presents and the challenges still pending to be resolved, all under the paradigm shift that occurred with the enactment of the Law of Territorial Planning and Sustainable Urban Development of Extremadura.

**Keywords:** Sustainability; Territorial policies; Legal system; Extremadura.

## 1. Introducción

Extremadura, en el largo periodo que conllevó la culminación del proceso de aprobación de las legislaciones en ordenación territorial en España, tras su incorporación como competencia autonómica en la Constitución Española (CE) y su ulterior inclusión como competencia exclusiva en los consiguientes Estatutos de Autonomía (EA), se caracterizó, precisamente, por ser la última Comunidad Autónoma en dar el paso. No sería hasta el año 2002 cuando, por fin, entraría en vigor la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)<sup>1</sup>.

Sin embargo, lo anterior no conllevó de inmediato, como hubiese sido de esperar, la puesta en marcha del cuerpo legal. Bien podría decirse que Extremadura continuaba estancada en el desarrollo de la ordenación del territorio. No obstante, en la última década el devenir ha sido contrario, impulsando de manera decidida esta función pública. Buen ejemplo de ello lo encontramos en los diferentes planes territoriales de escala subregional que han sido aprobados por la Comunidad Autónoma; otros tantos están en elaboración y tramitación; el propio instrumento de planificación territorial regional, las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, se encuentran, de igual forma, tramitándose; y, a todo ello, ha de sumarse un hito de máxima relevancia para una adecuada apuesta y coherente desarrollo de la ordenación territorial, la aprobación, a finales del año 2018, de un nuevo cuerpo legal: la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSEX)<sup>2</sup>.

Los datos anteriores, y aún de manera sucinta y ejemplificativa, nos aproximan a la idea que

se adelantaba: el impulso que la ordenación del territorio ha tenido en los últimos años en la Comunidad Autónoma de Extremadura, sumándose de esta forma a otras tantas que también venían apostando de manera decidida por esta función pública.

Desafortunadamente, si algo caracteriza a la ordenación del territorio en España, y precisamente fruto de su carácter como competencia autonómica, es el dispar desarrollo que viene teniendo en las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>. De esta forma, frente a algunas que han llevado a cabo una ingente labor en el desarrollo de la ordenación territorial, otras se encuentran en el extremo contrario, sin haber comenzado siquiera a desarrollarla mediante su técnica principal, la planificación. El escenario es muy dispar desde una perspectiva conjunta y comparada de los diecisiete marcos autonómicos. Tanto es así que, al objeto de sistematizar el estado que la ordenación del territorio presenta en España, distinguíamos, y aún a muy grandes rasgos, cinco categorías agrupadas por las diferentes Comunidades Autónomas, atendiendo, precisamente, al estado de desarrollo que la planificación territorial presenta en las mismas. Se diferenciaba así, de manera reciente, entre: Comunidades Autónomas que han culminado la planificación territorial (Cataluña, Navarra, Baleares y Canarias); Comunidades Autónomas con un avanzado desarrollo de la planificación territorial (Andalucía y País Vasco); Comunidades Autónomas en proceso de desarrollo de la planificación territorial (Aragón, Castilla y León y Extremadura); Comunidades Autónomas con un incipiente desarrollo de la planificación territorial (Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja y Región de Murcia); y Comunidades Autónomas carentes de instrumentos de planificación territorial (Madrid y Castilla-La Mancha) (RANDO, 2019).

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) núm. 1, de 03/01/2002, la LSOTEX, entró en vigor el 23/01/2002.

<sup>2</sup> Publicada en el DOE, núm. 250, de 27/12/2018. Vigente desde el 09/02/2019.

<sup>3</sup> Trabajos de referencia sobre el particular y que abordan la materia de manera actualizada desde una perspectiva conjunta son, entre otros, FARINÓS & PEIRÓ (2020) o DE LA CRUZ & MADURGA (2019).

Precisamente el estado de desarrollo en su política territorial, que hace apenas un par de años se destacaba en la Comunidad de Extremadura, hace muy adecuado y necesario detenerse en la situación que presenta la misma. Además, ha transitado desde permanecer casi “adormecida” en este acontecer a mostrar una activa política de desarrollo en su ordenación territorial en la que, además, apuesta por incorporar algunas medidas novedosas y un marco legislativo de referencia que atiende de manera singular a su realidad territorial, con cuestiones como la despoblación, el tamaño de sus municipios o el carácter transversal de la sostenibilidad muy presentes en el soporte jurídico que en la actualidad da cobertura al desarrollo de la planificación territorial extremeña.

Los aspectos anteriores, unidos a otros tantos que serán objeto de análisis y valoración detallada a lo largo del trabajo, hacen muy preciso conocer la situación que la ordenación territorial presenta a día de hoy en Extremadura y el impulso dado por esta Comunidad Autónoma en los últimos años, como cauce imprescindible para avanzar e implementar su propia política en ordenación territorial.

Con la finalidad expuesta, el planteamiento metodológico del presente trabajo parte de exponer la evolución e inclusión de la sostenibilidad en la ordenación territorial, desde el contexto internacional pero también en el marco estatal, para, a partir del mismo, tomar como referente la Comunidad Autónoma de Extremadura y cómo ha desarrollado su política territorial, desde unos inicios en los que aparentemente se observa una cierta desatención hasta el momento actual, en que se torna en referente en un doble sentido, por un lado, por el impulso y desarrollo que se observa en los últimos años y, por otro, por la imbricación de la sostenibilidad en la política de ordenación del territorio.

## 2. Marco general y evolución de la ordenación territorial en clave con la sostenibilidad

Desde que, en el año 1983, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) perfilara los objetivos de la ordenación del territorio ya se encuentran presentes entre los mismos la

importancia de la sostenibilidad para esta función pública. Aun sin referirse expresamente a la misma, sí están implícitos en el contenido del documento las tres vertientes de la sostenibilidad tal y como apenas unos años después fuese concretada con el referente del Informe Brundtland. El primer objetivo fundamental que le atribuye a la ordenación del territorio atiende a su dimensión económica y social: “el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones”, dimensión social presente de igual forma cuando señala el segundo objetivo fundamental de la ordenación del territorio: “la mejora de la calidad de vida”. Por su parte, la dimensión medioambiental de la sostenibilidad es precisamente la finalidad de los objetivos tercero y cuarto, que, conforme a la CEOT, la ordenación del territorio ha de perseguir paralelamente, esto es, “la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

Los diferentes instrumentos y documentos que a lo largo de estas últimas décadas han ido promulgándose en el marco internacional, y en particular en el contexto europeo, pese a su carácter marco y no vinculante, se han instituido en un referente para el desarrollo de la ordenación del territorio por los diferentes estados. De ahí, la importancia de siquiera, someramente, referirnos a los mismos y, de manera particular, a la importancia que la sostenibilidad tiene para un adecuado y más eficaz desarrollo de la ordenación territorial. En este devenir, el conocido como Informe *Brundtland* de Naciones Unidas<sup>4</sup>, publicado en el año 1987, ya urgía a transformar el modelo económico debido a la escasez de recursos naturales, aportando el concepto de desarrollo sostenible “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta concepción tridimensional continúa siendo el referente que transcurridas casi cuatro décadas se sigue empleando para referirse a qué es el desarrollo sostenible.

Como se apunta, son múltiples los documentos que desde el plano internacional y europeo se centran en este esencial binomio que representa el territorio y la sostenibilidad. Sin carácter exhaustivo, sí requiere particular mención la propia Estrategia Territorial Europea (ETE)<sup>5</sup> “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE” que, entre otras cuestiones, fija

<sup>4</sup> Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo “Nuestro Futuro Común”. Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>5</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam, en mayo de 1999.

los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE: desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad (desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE; ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas; desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales; asociación entre ciudad y campo), acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento (un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento; desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad; utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras; difusión de la innovación y el conocimiento) y gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural (naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo; conservación y desarrollo del patrimonio natural; gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial; gestión creativa de los paisajes culturales; gestión creativa del patrimonio cultural). Estos objetivos abogan de manera decidida por lo que es una de las máximas de la propia ordenación territorial, la cohesión, la vertebración y la equidad del territorio, si bien incorporando a las mismas y en aras a su consecución la sostenibilidad como eje fundamental de las mismas.

La evolución de la ordenación territorial y con ella el mejor conocimiento de la misma ha estado ligado a una constante política europea con una incesante labor a través de diferentes políticas e instrumentos con el objetivo de facilitar a los estados la implementación y de la misma, evolucionando y tratando de adecuarse a las también incesantes dinámicas territoriales. Fruto de ello y de manera más reciente la Agenda Territorial 2030 “Un futuro común para todos los lugares”<sup>6</sup>, que actualiza y toma como referentes sus antecesoras, la Agenda Territorial “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas” del año 2007<sup>7</sup> y la Agenda Territorial Europea 2020<sup>8</sup>, aprobada en el año 2011.

Como destaca FARINÓS (2021a), sintetizando de manera ejemplar este devenir en la decidida apuesta europea por la ordenación del territorio,

“En el documento de la ETE de 1999 se sentaron las bases de cómo las políticas europeas del primer pilar debían tener en cuenta la dimensión territorial en sus planteamientos y objetivos (cofinanciada) en

los Estados miembros. Tras la ampliación de la UE, una nueva etapa tomaba el relevo, abundando en estos mismos planteamientos, adaptados, actualizados y completados con otros nuevos de acuerdo con los nuevos Tratados y coyunturas. Surgía así, desde 2004, un nuevo proceso llamado “Agenda Territorial Europea”, que desde entonces se ha ido actualizando de forma progresiva de acuerdo con cada nuevo período de programación. Ya en el actual periodo de programación 2021-2027, la presidencia alemana de turno de la UE adoptaba el 30 de noviembre de 2020 la nueva Carta de Leipzig sobre ciudades sostenibles, y lanzaba la nueva ATE 2030, con la intención de hacer del territorio, con un enfoque “local-based”, el vector de eficacia y calidad en la programación de las actuaciones a desarrollar en el marco de la nueva política de cohesión”.

Este largo bagaje en el marco internacional, paulatinamente se incorpora en el contexto español. Si bien ya algunas Comunidades Autónomas habían incorporado la sostenibilidad como uno de los principios de la ordenación territorial y urbanística<sup>9</sup>, es en el año 2007 cuando la Ley de Suelo (LEY 8/2007), de 28 de mayo, tomando conciencia, como expresamente recoge en su exposición de motivos, de como “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable”, incorpora el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Este giro en el marco legislativo estatal, se mantiene en la legislación vigente hoy dada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Conforme al citado principio:

“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes” (REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, artículo 3.1.)

además de que en virtud del principio de desarrollo sostenible las políticas públicas anteriores:

“Deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”.

<sup>6</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial celebrada el 1 de diciembre de 2020.

<sup>7</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros responsables sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, los días 24 y 25 de mayo de 2007.

<sup>8</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros responsable de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, en mayo de 2011.

<sup>9</sup> Sobre el particular, se refiere con detalle la obra de la profesora LORA-TAMAYO (2006).

Ahora bien, son las legislaciones autonómicas, en tanto competentes tanto en ordenación del territorio como urbanismo, las auténticas protagonistas en la articulación de mecanismos y criterios para el efectivo logro e imbricación de la sostenibilidad en el desarrollo de sus políticas en ordenación del territorio y urbanismo. Aunque ciertamente la práctica totalidad de Comunidades Autónomas han ido incrementando su apuesta en este sentido, algunas han ido más allá pasando de establecer la sostenibilidad como un principio u objetivo general de la ordenación del territorio a, como se indicaba, incorporar previsiones precisas para alcanzarlo de manera efectiva. Y es precisamente en este punto, en el que Extremadura se alza como uno de estos referentes, de ahí el interés de centrar el presente trabajo en el desarrollo, evolución y el presente de la ordenación territorial en dicha Comunidad Autónoma.

### 3. El territorio y su ordenación en Extremadura: algunos apuntes previos

Ya hemos puesto de manifiesto la dificultad que en el desarrollo legislativo tuvo la consolidación del marco legal de la ordenación del territorio en nuestro país. Este devenir, para el que fueron precisas casi dos décadas, fue más acusado si cabe en algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Extremadura. Como también apuntáramos “este hecho es muy significativo del devenir posterior de esta función pública y la lentitud y dificultad que su desarrollo tendrá” (RANDO, 2020).

En efecto, haciendo uso de la facultad conferida por el artículo 148.1.3º de la CE, la Comunidad Autónoma asumía a través del Estatuto de Autonomía de Extremadura (LEY ORGÁNICA 1/1983, DE 25 DE FEBRERO, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA) como competencia exclusiva (en el artículo 7.1.2), las materias relativas a “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Si bien, como antecedente, la LOTUSEX se refiere a la LEY 15/2001 como una ley surgida como respuesta para solventar la difícil situación originada por la

STC 61/1997, de 20 de marzo, al declarar inconstitucionales y nulos gran número de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, lo cierto es que aquella situación afectó esencialmente a las legislaciones urbanísticas dictadas por las Comunidades Autónomas, no así a las relativas a la ordenación territorial. Y en este punto, Extremadura constituía en aquel momento la excepción frente al desarrollo legislativo experimentado por la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas sobre ordenación territorial.

En cualquier caso, la LSOTEX establecía un sistema de planificación territorial sustentado en dos instrumentos claves: las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales, dirigidos a “velar por una ordenación y organización racionales del territorio”, y junto a éstos, los Proyectos de Interés Regional, como “instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal”. Los tres eran concebidos por la LSOTEX como instrumentos de ordenación territorial, cuestión expresamente recogida en el artículo 47<sup>10</sup>.

Ninguna novedad representa las categorías de instrumentos de planificación territorial por las que inicialmente opta el legislador extremeño que, en síntesis, siguen el modelo de la mayor parte de Comunidades Autónomas: un instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico e instrumentos de planificación territorial para ámbitos inferiores a aquél e integrados por un conjunto de municipios con relaciones funcionales, económicas, sociales o de otra índole que hacen adecuada su planificación conjunta, es lo que suelen denominarse instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional<sup>11</sup>.

Así lo conceptuaba la propia LSOTEX, cuando se refería a las Directrices de Ordenación Territorial, en su artículo 48, como aquellas que “definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad o parte del territorio de Extremadura”, mientras los Planes Territoriales eran conceptuados por el artículo 54 como aquellos que

<sup>10</sup> Disponía el artículo 47 “Instrumentos de la ordenación del territorio” de la LSOTEX (LEY 15/2001), que: “La ordenación territorial se establece, en el marco de esta Ley, mediante los siguientes instrumentos: Los Directrices de Ordenación Territorial. Los Planes Territoriales. Los Proyectos de Interés Regional”.

<sup>11</sup> Sin ánimo de exhaustividad, es lo que hacen Comunidades Autónomas como Andalucía (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional); Navarra (Estrategia Territorial de Navarra y Planes de Ordenación Territoriales); País Vasco (Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Parciales); Baleares (Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Insulares); o, Cataluña (Plan Territorial General y Planes Territoriales Parciales).



“Tienen por objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. En ningún caso podrán tener ámbito territorial inferior al municipal”.

La realidad evidencia que, transcurridas más de dos décadas, a Extremadura aún le queda un importante camino por recorrer para culminar su etapa planificadora en el marco de la ordenación territorial. En este tiempo y bajo la vigencia de la LSOTEX, la Comunidad Autónoma ha aprobado de manera definitiva diferentes instrumentos en su categoría de Planes Territoriales, sin que hasta el momento se haya culminado la elaboración y tramitación de su instrumento cumbre: las Directrices de Ordenación Territorial.

Pese a lo anterior, y lo que se entiende como el mejor acicate para la Comunidad Autónoma, lo cierto es que se ha destacado el impulso dado por la Comunidad Autónoma a su política territorial en los últimos años, lo que se constata en la voluntad de incluso aprobar un nuevo cuerpo legal con el que actualizar y dar respuesta a las necesidades y carencias detectadas, pero también por el avance en la elaboración y tramitación de los propios instrumentos de planificación territorial.

#### **4. La planificación territorial en Extremadura: una visión actualizada**

Si bien el camino iniciado por la Comunidad Autónoma en este contexto, se inicia bajo la vigencia de la LSOTEX, en la actualidad, como ya se ha referido, el marco legislativo de referencia es la LOTUSEX. Con carácter previo es adecuado indicar que los instrumentos de ordenación territorial general previstos por el citado cuerpo legal, continúan siendo las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. Junto a los anteriores, que pueden definirse como los instrumentos propiamente de ordenación territorial, la LOTUSEX, recoge otras categorías: instrumentos de ordenación territorial de desarrollo (Plan de Suelo Rústico y Plan Especial de Ordenación del Territorio) e instrumentos de intervención directa (Proyectos de Interés Regional).

De esta forma, la LOTUSEX define en su artículo 17, las Directrices de Ordenación

Territorial como “el instrumento de ordenación territorial del conjunto de la comunidad autónoma. Definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad del territorio de Extremadura”. Por su parte, en el artículo 19 señala que el Plan Territorial “es el instrumento de planificación y ordenación del territorio en ámbitos supramunicipales, desarrollando, en su caso, los criterios establecidos para tal fin en las Directrices de Ordenación Territorial, a las que estarán jerárquicamente subordinados”. Precisamente, como contempla la LOTUSEX al ser estos dos instrumentos los generales de la planificación territorial extremeña, siguiendo en lo esencial lo previsto por su antecesora, son en los que nos centraremos en el presente trabajo.

Dos cuestiones, parece adecuado, no obstante, poner de manifiesto. En primer lugar, el interés de los mismos ya que están llamados a ser el soporte sobre el que desarrollar la política territorial, en la medida en que las restantes categorías contempladas en la LOTUSEX están llamadas bien a desarrollarlos, bien a llevar a cabo actuaciones de intervención directa por parte de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, parece que sería preciso culminar la tramitación y dotar a Extremadura de las Directrices de Ordenación Territorial a la mayor prontitud, lo que incluso, se entiende que en aras a una adecuada y coherente planificación territorial, bien debiese haber tenido lugar con carácter previo a la aprobación de los Planes Territoriales, en la medida en que, como literalmente señala la LOTUSEX, estos últimos están llamados a desarrollar los criterios establecidos en las Directrices de Ordenación Territorial y se encuentran jerárquicamente subordinados a las mismas.

Una adecuada política territorial debería partir de establecer un modelo territorial para el conjunto autonómico (en este caso, a través de las Directrices de Ordenación Territorial) y, a partir del mismo y tomado como necesario referente, desarrollarlo a través de modelos territoriales concretos para ámbitos subregionales precisos, función atribuida a los Planes Territoriales. Idéntico devenir tuvo Andalucía, cuando en el año 2006 aprobó su instrumento de planificación territorial regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, ya se encontraban vigentes un total de ocho instrumentos de planificación territorial de escala subregional. Coincidimos con CAMPESINO (2011, p. 571) cuando hace ya más de una década apuntada como las DOT “Incomprensiblemente, pese a revestir un papel estructurante de primer orden, aún no

han sido redactadas, lo que hipoteca la operatividad de los restantes instrumentos de ordenación territorial<sup>10</sup>.

En la actualidad, la situación que presenta Extremadura, se concreta en seis Planes Territoriales aprobados y ocho en diferentes fases de tramitación<sup>12</sup>, estado en el que de igual forma, como se indicaba, se encuentran las Directrices de Ordenación Territorial.

De manera similar a otras Comunidades Autónomas, en Extremadura también parece que el desarrollo de su política territorial evidencia ciertos “impulsos” temporales. De esta forma, entre los años 2008 y 2009, fueron aprobados los tres primeros Planes

Territoriales que continúan vigentes: Plan Territorial de La Vera<sup>13</sup>, Plan Territorial Campo Arañuelo<sup>14</sup> y Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva<sup>15</sup>. A los anteriores se sumarían, en 2017, el Plan Territorial de Sierra de Gata<sup>16</sup> y, en 2019, el Plan Territorial del Valle del Jerte<sup>17</sup>. De manera muy reciente, en junio de 2021, tendrá lugar la aprobación definitiva del último instrumento aprobado hasta el momento, el Plan Territorial de La Serena<sup>18</sup>.

Por su parte, se encuentran en tramitación el Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara<sup>19</sup>, el Plan Territorial de Tentudía-Sierra Suroeste<sup>20</sup>, el Plan Territorial de La Siberia<sup>21</sup>, el Plan

<sup>12</sup> Según información disponible en la página web de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura, SITEX (Sistema de Información Territorial de Extremadura). <http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento>

<sup>13</sup> El Plan Territorial de La Vera, aprobado definitivamente por Decreto 243/2008, de 21 de noviembre (DOE núm. 230, de 27/11/2008), comprende un ámbito territorial integrado por los municipios de Aldeanueva de la Vera, Arroyomolinos de la Vera, Collado de la Vera, Cuacos de Yuste, Garganta la Olla, Gargüera, Guijo de Santa Bárbara, Jaraíz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Pasarón de la Vera, Robledillo de la Vera, Talaveruela de la Vera, Tejeda de Tiétar, Torremenga, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera y Villanueva de la Vera.

<sup>14</sup> El Plan Territorial Campo Arañuelo, aprobado simultáneamente al Plan Territorial de La Vera, lo fue de manera definitiva mediante Decreto 242/2008, de 21 de noviembre (DOE núm. 230, de 27/11/2008). Su ámbito territorial lo conforman los municipios de Almaraz, Belvis de Monroy, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, Casas de Miravete, Casatejada, El Gordo, Higuera de Albalat, Majadas, Mesas de Ibor, Millanes, Navalmoral de la Mata, Peraleda de la Mata, Pueblonuevo de Miramontes, Romangordo, Rosalejo, Saucedilla, Serrejón, Talayuela, Tiétar, Toril, Valdecañas de Tajo y Valdehúncar.

<sup>15</sup> Unos meses después, sería aprobado definitivamente el Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva por Decreto 211/2009, de 11 de septiembre (DOE núm. 181, de 18/09/2009). El ámbito territorial de este plan se limita a cinco términos municipales: Cheles, Villanueva del Fresno, Olivenza, Alconchel y Tálaga.

<sup>16</sup> El Plan Territorial de la Sierra de Gata fue aprobado definitivamente por Decreto 63/2017, de 16 de mayo (DOE núm. 96, de 22/05/2017), e incluye el ámbito territorial conformado por los municipios de Acebo, Cadalso, Cilleros, Descargamaría, Eljas, Gata, Hernán-Pérez, Hoyos, Moraleja, Perales del Puerto, Robledillo de Gata, San Martín de Trejejo, Santibáñez el Alto, Torrecilla de los Ángeles, Torre de Don Miguel, Valverde del Fresno, Vegaviana, Villamiel, Villanueva de la Sierra y Villasbuenas de Gata.

<sup>17</sup> El Plan Territorial del Valle del Jerte fue aprobado definitivamente por Decreto 32/2019, de 9 de abril (DOE núm. 73, de 15/04/2019). El ámbito territorial de este plan está conformado por los términos municipales de: Barrado, Cabezuela del Valle, Cabrero, Casas del Castañar, Jerte, Navaconcejo, Piornal, Rebollar, Tomavacas, El Torno y Valdastillas.

<sup>18</sup> El Plan Territorial de La Serena, aprobado definitivamente por Decreto 59/2021, de 9 de junio (DOE núm. 113, de 15/06/2021), lo integran los siguientes términos municipales: Benquerencia de

la Serena, Cabeza del Buey, Capilla, Castuera, Esparragosa de la Serena, Higuera de la Serena, Malpartida de la Serena, Monterrubio de la Serena, Peñalsordo, Valle de la Serena, Quintana de la Serena, Zalamea de la Serena y Zarza-Capilla.

<sup>19</sup> Formulado por Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 120, de 24/06/2010). Mediante Resolución de la Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, de 10 de mayo de 2019, el Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara, fue aprobado inicialmente, siendo sometido a información pública, lo que tuvo lugar a través del Anuncio de 20 de junio de 2019 por el que se somete a aprobación pública la aprobación inicial del Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara, incluido el estudio ambiental estratégico (DOE núm. 136, de 16/07/2019). Su ámbito geográfico lo integran los municipios de Aldeacentenera, Alía, Berzocana, Cabañas del Castillo, Campillo de Deleitosa, Cañamero, Carrascalejo, Castañar de Ibor, Deleitosa, Fresnedoso de Ibor, Garvín, Guadalupe, Logrosán, Navalvillar de Ibor, Navezuelas, Peraleda de San Román, Robledollano, Valdelacasa de Tajo y Villar del Pedroso.

<sup>20</sup> Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de Tentudía-Sierra Suroeste (DOE núm. 120, de 24/06/2010). El ámbito territorial de este plan lo conforman los términos municipales de Bienvenida, Bodonal de la Sierra, Cabeza la Vaca, Calera de León, Fregenal de la Sierra, Fuente de Cantos, Fuentes de León, Higuera la Real, Jerez de los Caballeros, Monesterio, Montemolín, Oliva de la Frontera, Salvaleón, Salvatierra de los Barros, Segura de León, Valencia del Mombuey, Valle de Matamoros, Valle de Santa Ana y Zahínos.

<sup>21</sup> Formulado en 2010 mediante Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de La Siberia (DOE núm. 120, de 24/06/2010) y aprobado de manera inicial por Resolución de 21 de mayo de 2015 del Consejero de Fomento, Vivienda y Ordenación del Territorio y Turismo, siendo sometido a información pública mediante Anuncio de 27 de mayo de 2015 (DOE núm. 110, de 10/06/2015). El ámbito territorial de este plan lo integran los siguientes términos municipales: Baterno, Casas de Don Pedro, Castillblanco, Esparragosa de Lares, Fuenlabrada de los Montes, Garbayuela, Garlitos, Helechosa de los Montes, Herrera del Duque, Puebla de Alcocer, Risco, Sancti-Spiritus, Siruela, Talarrubias, Tamurejo, Valdecaballeros y Villarta de los Montes.

Territorial de La Campiña<sup>22</sup>, el Plan Territorial del Valle del Ambroz, Tierras de Granadilla y Las Hurdes<sup>23</sup>, el Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón<sup>24</sup>, el Plan Territorial Tajo-Salor<sup>25</sup> y el Plan Territorial Sierra de San Pedro<sup>26</sup>.

De los 388 municipios que conforman la Comunidad Autónoma de Extremadura, 218 tienen menos de 1.000 habitantes; 157 se encuentran en el intervalo de entre 1.001 y 10.000 habitantes; 10 cuentan con una población de entre 10.001 y 50.000 habitantes; sólo dos términos municipales tienen entre 50.001 y 100.000 habitantes (Cáceres y Mérida); mientras que únicamente un municipio supera los 100.000 habitantes (Badajoz)<sup>27</sup>. Estos datos son fundamentales en general, pero para la planificación territorial en particular, en la medida en que más de la mitad de municipios extremeños, en términos porcentuales el 56,18% de los mismos, tienen una población inferior a los 1.000 habitantes, lo que se eleva hasta el 96,36% si en el rango se incluyen municipios de hasta 10.000 habitantes. Las particularidades que por lo general presentan los mismos, hace si cabe más necesaria una adecuada política territorial en esta Comunidad Autónoma.

Centrados en el ámbito que ocupa, en total, como se indicaba, hasta la fecha Extremadura tiene en marcha catorce instrumentos de planificación territorial de escala subregional, de los cuales seis ya se encuentran vigentes y arrojan los datos que se expresan en la Fig. 1.

En términos totales, 91 de los 388 municipios extremeños, están dotados ya por algún instrumento de planificación territorial de ámbito subregional, en términos porcentuales el 23,45% de los municipios. En referencia a la población, de los 1.059.501 habitantes que conforman la población total de Extremadura, el 13,08% (138.609) de la misma reside en un municipio que cuenta con instrumento de planificación territorial, porcentaje que se eleva hasta el 17,78% de la superficie total autonómica.

En este punto parece adecuado matizar algunas cuestiones. Por un lado, la extensión en términos superficiales de Extremadura, la quinta de las Comunidades Autónomas, lo que sin duda dificulta dotar la totalidad de su territorio con instrumentos a escala subregional. Cuestión similar a la que se han tenido que enfrentar otras Comunidades Autónomas como, por ejemplo, Andalucía, en este

<sup>22</sup> Formulado mediante Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de La Campiña (DOE núm. 120, de 24/06/2010), y aprobado inicialmente mediante Resolución de la Consejera de Medio Ambiente Rural, Políticas Agrarias y Territorio, de 19 de febrero de 2019, apenas un mes más tarde sería publicado el Anuncio de 18 de marzo de 2019 por el que se somete a información pública la aprobación inicial del Plan Territorial de La Campiña, incluido el estudio ambiental estratégico (DOE núm. 71, de 11/04/2019). En el ámbito geográfico de este plan se encuentran los municipios de Ahillones, Azuaga, Berlanga, Campillo de Llerena, Llera, Llerena, Maguilla, Malcocinado, Peralada del Zaucejo, Puebla del Maestre, Reina, Retamal de Llerena, Trasierra, Usagre, Valencia de las Torres, Valverde de Llerena y Villagarcía de la Torre.

<sup>23</sup> Formulado en 2007, mediante Resolución de 10 de julio de 2007, de la Secretaría General de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 146, de 22/12/2007), y aprobado inicialmente en 2016 por la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, de 25 de abril de 2016, siendo a continuación sometido a información pública mediante Anuncio de 28 de abril de 2016 (DOE núm. 96, de 20/05/2016). El ámbito territorial de este plan está formado por los siguientes términos municipales: Abadía, Ahigal, Aldeanueva del Camino, Baños de Montemayor, Cabezabellosa, Caminomorisco, Casar de Palomero, Casares de las Hurdes, Casas del Monte, Cerezo, Gargantilla, Guijo de Granadilla, Hervás, Jarilla, La Garganta, La Granja, La Pesa, Ladrillar, Marchagaz, Mohedas de Granadilla, Nuñomoral, Oliva de Plasencia, Palomero, Pinofranqueado, Santa Cruz de Paniagua, Santibáñez el Bajo, Segura de Toro, Villar de Plasencia y Zarza de Granadilla.

<sup>24</sup> El único trámite publicado de este plan fue su formulación, lo que tuvo lugar con la Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 120, de 24/06/2010). El ámbito territorial del Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón, está compuesto por los municipios de Acehuche, Aceituna, Aldehuela del Jerte, Cachorrilla, Calzadilla, Carcaboso, Casas de Don Gómez, Casillas de Coria, Ceclavín, Coria, Galisteo, Guijo de Coria, Guijo de Galisteo, Holguera, Huélaga, Montehermoso, Morcillo, Pescueza, Portaje, Portezuelo, Pozuelo de Zarzón, Riobobos, Torrejoncillo, Valdeobispo, Villa del Campo y Zarza la Mayor.

<sup>25</sup> Formulado mediante la Resolución de 10 de enero de 2019, de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 25, de 06/02/2019). El plan se encuentra en tramitación y su ámbito territorial está integrado por los municipios de Alcántara, Aliseda, Arroyo de la Luz, Brozas, Casar de Cáceres, Garrovillas de Alconétar, Hinojal, Malpartida de Cáceres, Mata de Alcántara, Monroy, Navas del Madroño, Piedras Albas, Santiago del Campo, Talaván y Villa del Rey.

<sup>26</sup> Se trata del último instrumento que hasta el momento ha formulado la Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que tendría lugar mediante Resolución de 4 de marzo de 2019 de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de Sierra de San Pedro. Ocho municipios se integran en el ámbito territorial de este plan: Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Herrerueta, Mebrío Salorino, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara, y San Vicente de Alcántara.

<sup>27</sup> Conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística, referidos a 1 de enero de 2021.



PLANES TERRITORIALES VIGENTES EXTREMADURA A 31 DE NOVIEMBRE DE 2021				
ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN <sup>28</sup>	SUPERFICIE <sup>29</sup> (km <sup>2</sup> )	DOE
La Vera	19	23.845	883,04	27/11/2008
	Aldeanueva de la Vera	2.042	37,60	
	Arroyomolinos de la Vera	441	23,19	
	Collado de la Vera	191	44,94	
	Cuacos de Yuste	851	52,63	
	Garganta la Olla	926	48,06	
	Gargüera	164	51,60	
	Guijo de Santa Bárbara	378	34,54	
	Jaraíz de la Vera	6.503	62,53	
	Jarandilla de la Vera	2.805	61,51	
	Losar de la Vera	2.717	82,08	
	Madrigal de la Vera	1.561	41,63	
	Pasarón de la Vera	604	38,97	
	Robledillo de la Vera	258	12,83	
	Talaveruela de la Vera	298	21,34	
	Tejeda de Tiétar	773	52,83	
	Torremenga	587	12,15	
	Valverde de la Vera	465	46,95	
	Viandar de la Vera	219	28	
	Villanueva de la Vera	2.062	129,66	
Campo Arañuelo	23	37.860	1.492,21	27/11/2008
	Almaraz	1.726	33,91	
	Belvís de Monroy	733	44,92	
	Berrocalejo	97	15,83	
	Bohonal de Ibor	481	64,52	
	Casas de Miravete	126	50,58	
	Casatejada	1.344	111,82	
	Gordo, El	360	77,04	
	Higuera de Albalat	110	40,54	
	Majadas	1322	51,96	
	Mesas de Ibor	163	48,64	
	Millanes	255	17,57	
	Navalmoral de la Mata	17.163	155,96	
	Peraleda de la Mata	13.93	91,90	
	Pueblonuevo de Miramontes	782	23,28	
	Romangordo	263	39,07	
	Rosalejo	13.34	40,44	
	Saucedilla	852	60,41	
	Serrejón	410	124,15	
	Talayuela	7.395	181,21	
	Tiétar	879	23,93	
	Toril	153	149,76	
	Valdecañas de Tajo	348	18,83	
	Valdehúncar	171	25,94	

ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN <sup>28</sup>	SUPERFICIE <sup>29</sup> (km <sup>2</sup> )	DOE
Área de Influencia del Embalse de Alqueva	5	18.786	1.164,52	18/09/2009
	Cheles	1.173	47,94	
	Villanueva del Fresno	3.364	360,18	
	Olivenza	1.1912	430,14	
	Alconchel	1.659	294,95	
	Táliga	678	31,31	
Sierra de Gata	20	2059,4	1.257,93	22/05/2017
	Acebo	557	57,02	
	Cadalso	426	7,35	
	Cilleros	1.602	208,73	
	Descargamaria	116	52,92	
	Eljas	901	32,55	
	Gata	1.417	94,18	
	Hernán-Pérez	424	35,76	
	Hoyos	880	15,09	
	Moraleja	6.696	125,42	
	Perales del Puerto	938	36,28	
	Robledillo de Gata	90	31,07	
	San Martín de Trevejo	766	24,76	
	Santibáñez el Alto	361	99,07	
	Torre de Don Miguel	484	11,55	
	Valverde del Fresno	2.250	196,97	
	Vegaviana	868	22,38	
	Villamiel	400	73,09	
	Villanueva de la Sierra	441	43,62	
	Villasbuenas de Gata	376	46,83	
Valle del Jerte	11	10.648	374,33	15/04/2019
	Barrado	387	21,29	
	Cabezuela del Valle	2.129	56,57	
	Cabrero	328	6,63	
	Casas del Castañar	552	24,63	
	Jerte	1.260	58,95	
	Navaconcejo	2.024	51,40	
	Piornal	1.483	36,39	
	Rebollar	215	11,51	
	Tornavacas	1.098	76,60	
	Torno, El	851	22,26	
	Valdastillas	321	8,10	

ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN <sup>28</sup>	SUPERFICIE <sup>29</sup> (km <sup>2</sup> )	DOE
La Serena	13	2.6876	2.230,08	15/06/2021
	Higuera de la Serena	936	58,39	
	Zarza-Capilla	310	92,01	
	Peñalsordo	896	47,33	
	Esparragosa de la Serena	998	21,70	
	Quintana de la Serena	4.574	141,55	
	Valle de la Serena	1.172	125,26	
	Castuera	5.784	432,04	
	Benquerencia de la Serena	812	102,81	
	Malpartida de la Serena	543	26,33	
	Zalamea de la Serena	3.545	245,70	
	Monterrubio de la Serena	2.326	314,95	
	Cabeza del Buey	4.808	475,02	
	Capilla	172	146,99	
<b>TOTAL PLANES TERRITORIALES APROBADOS</b>	91	138.609	7.402,11	
<b>TOTAL EXTREMADURA</b>	388	1.059.501	41.635	
<b>% EXTREMADURA</b>	23,45%	13,03%	17,78%	

FIG. 1/ Planes territoriales vigentes en Extremadura

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, POBLACIÓN Y TERRITORIO

caso ante la dificultad inicial de dotar el conjunto territorial con instrumentos de planificación territorial, optó por centrarse en aquellos que mayores problemáticas presentaban; los ámbitos litorales y los entornos de las ciudades, al ser estos los que mayor población acogían. En el caso de Extremadura se observa también esta dificultad inicial, si bien, a la luz de los instrumentos aprobados y los que se encuentran en tramitación, la opción elegida ha sido establecer una especie de “corona” en el perímetro de la región, colmatando de esta forma los ámbitos territoriales colindantes con Comunidades Autónomas vecinas, como es el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha y Castilla y León, pero también, por su situación geográfica, con el país vecino de Portugal. Además, y a diferencia de Andalucía, se centra en los ámbitos con municipios más pequeños, algunos incluso carentes de planeamiento urbanístico, con escasa población y alejados de las grandes ciudades extremeñas: Badajoz, Cáceres y Mérida. Resulta de interés cómo cada Comunidad Autónoma, en el desarrollo de su planificación territorial, y

cuando como en los casos expuestos ha de priorizar en la cronología temporal del desarrollo de instrumentos opta por dar respuesta a las principales problemáticas que cada una presenta, con el acicate, a su vez, de cómo mientras Andalucía se centra en las zonas más pobladas, Extremadura lo hace en las menos pobladas.

En las siguientes figuras del Atlas Nacional de España se puede observar, además del estado de planificación territorial de escala subregional en Extremadura (en particular, su evolución para el periodo que toma como referente, 1991-2017, por lo que no se recogen algunos de los instrumentos aprobados con posterioridad), su situación en relación con el contexto español desde una perspectiva comparada con las restantes Comunidades Autónomas. (FIG.2)

Una perspectiva lo más próxima posible a la realidad de la situación que la ordenación territorial presenta en Extremadura requiere tomar en consideración los datos que aportan los Planes

<sup>28</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2021.

<sup>29</sup> Datos del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Datos actualizados a 1 de enero de 2020.

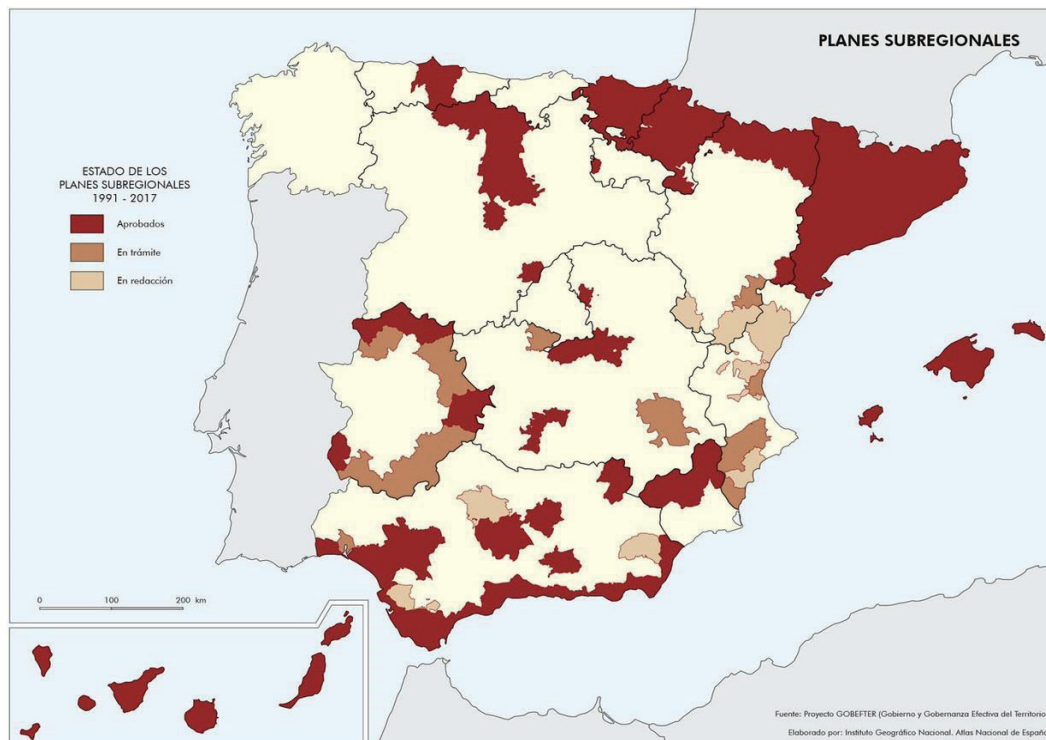


FIG. 2/ Mapa de planes territoriales 1991-2017

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA. Instituto Geográfico Nacional, IGN (2018). Atlas Nacional de España. Articulación Territorial. Políticas territoriales y Ordenación del territorio. (FARINOS, 2017)

PLANES TERRITORIALES EN TRAMITACIÓN EXTREMADURA A 31 DE NOVIEMBRE DE 2021					
ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN <sup>30</sup>	SUPERFICIE <sup>31</sup> (km <sup>2</sup> )	Último trámite	DOE
Villuercas-Ibores-Jara	19	12.557	2.546,33	Aprobación inicial	Núm. 136 16/07/2019
Tentudía-Sierra Suroeste	19	49.291	2.865,79	Acuerdo de formulación	Núm. 120 24/06/2010
La Siberia	17	18.837	2.698,01	Aprobación inicial	Núm. 110 10/06/2015
La Campiña	21	29.773	2.699,01	Aprobación inicial	Núm. 71 11/04/2019
Valle del Ambroz, Tierras de Granadilla y Las Hurdes	29	22.009	1441,34	Aprobación inicial	Núm. 96 20/05/2016
Rivera de Fresnedosa-Valledel Alagón	27	36.310	1.425,20	Acuerdo de formulación	Núm. 120 24/06/2010
Tajo-Salor	15	25.577	2.176,14	Acuerdo de formulación	Núm. 25 6/02/2019
Sierra de San Pedro	9	21.426 <sup>32</sup>	1.656,03	Acuerdo de formulación	Núm. 60 27/03/2019
<b>TOTALES</b>	156	215.780	17.507,85		
<b>TOTAL EXTREMADURA</b>	388	1.059.501	41.635		
<b>% EXTREMADURA</b>	40,21%	20,37%	42,05%		

FIG. 3/. Planes territoriales en tramitación en Extremadura

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio y del Instituto Nacional de Estadística, INE

<sup>30</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2021.

<sup>31</sup> Datos del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Datos actualizados a 1 de enero de 2020.

<sup>32</sup> De los nueve términos municipales que conforman el ámbito territorial del Plan Territorial de Sierra de San Pedro, ocho pertenecen a la provincia de Cáceres, mientras que uno, San Vicente de Alcántara, pertenece a la provincia de Badajoz.

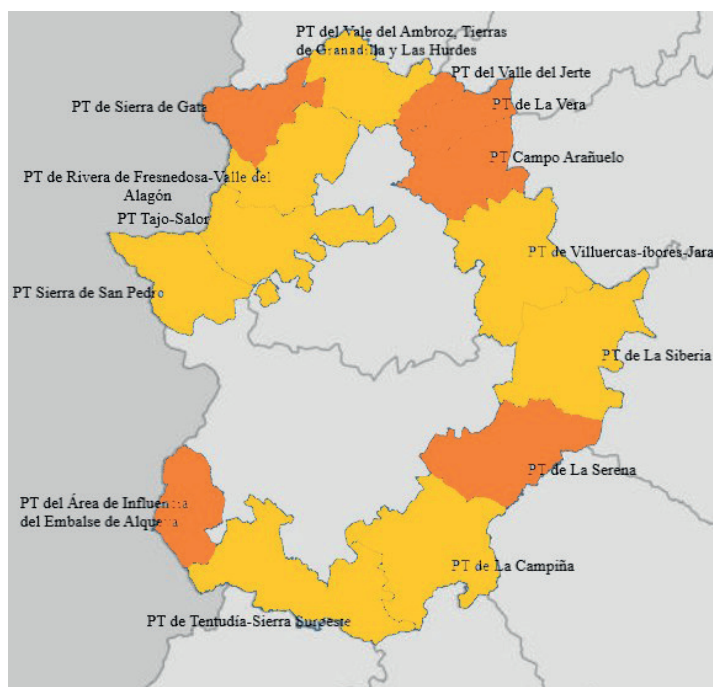


FIG. 4/ Situación de los Planes Territoriales en Extremadura a fecha 31 de noviembre de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEx), CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, POBLACIÓN Y TERRITORIO

Territoriales que por el momento se vienen elaborando y tramitando. La perspectiva conjunta de los instrumentos aprobados y los que serán aprobados en el corto/medio plazo, aproximan a la misma. En la FIG. 3 se recogen los principales datos de los Planes Territoriales en tramitación, atendiendo al conjunto de municipios que integra cada ámbito, la población y la superficie del total del ámbito. De igual forma, se incorpora el último trámite llevado a cabo en la tramitación del correspondiente Plan Territorial.

La FIG.4 es ilustrativa del estado que presenta la planificación territorial en el conjunto autonómico. En la misma se delimitan los catorce ámbitos territoriales que bien cuentan ya con un Plan Territorial aprobado (en color naranja oscuro), o que bien se encuentra en tramitación (en color naranja claro).

En términos generales, la situación que presentará la planificación territorial en Extremadura en un futuro próximo, cuando se culmine la tramitación y entren en vigor los instrumentos que por el momento se encuentran en tramitación, sumados a los ya vigentes, será bastante positiva. De los 388 municipios extremeños, 245 estarán bajo la cobertura de un Plan Territorial,

lo que en términos porcentuales representa más del 63% de los términos municipales.

Contabilizado en términos de población, del total de 1.059.501 habitantes con que cuenta Extremadura, únicamente 354.389 personas habitarán en un municipio que se encuentra dotado de un instrumento de planificación territorial de escala subregional. En términos porcentuales, el 33.45% de la población extremeña.

Este dato parece encontrar su razón en que sólo las ciudades de Badajoz (150.610 habitantes), Cáceres (96.255 habitantes) y Mérida (59.424 habitantes), concentran la mayor parte de la población extremeña, un total de 306.289 habitantes, prácticamente la población de los 245 municipios que en un futuro próximo contarán con un Plan Territorial, 354.389 personas. Si a los datos de población de Badajoz, Cáceres y Mérida, se añade la población de otros de términos municipales como Plasencia (39.860 habitantes), Don Benito (37.275 habitantes), Almendralejo (33.741 habitantes) y Villanueva de la Serena (25.837 habitantes), el total asciende a 443.002 personas. Ninguno de estos municipios, que son los que concentran la mayor parte de la población extremeña, casi la mitad



del total autonómico, se encuentran, sin embargo, bajo la cobertura de Plan Territorial alguno. Ello parece explicar el bajo porcentaje que en términos de población cuentan con instrumento de planificación territorial en la escala subregional en Extremadura. Cuando tenga lugar la incorporación de los mismos a algún Plan Territorial, los datos en el rango de población pueden diferir sustancialmente.

En tercer y último lugar, si se toma como referente el criterio superficial, de los 41.635 km<sup>2</sup> con que cuenta la Comunidad Autónoma de Extremadura, más de la mitad de la misma se encontrará dotada a la culminación de la tramitación de los Planes Territoriales en marcha por alguno de estos instrumentos, esto es, 24.909,96 km<sup>2</sup>, el 59,83% de la superficie extremeña.

## 5. Algunos apuntes sobre el avance de la política territorial en Extremadura

Extremadura avanza a buen ritmo en el desarrollo de su política en ordenación del territorio en los últimos años. No obstante, aún le queda un camino por recorrer para culminar, al menos, en su etapa planificadora la ordenación territorial en el ámbito autonómico.

Partiendo de los importantes referentes que constituyen la reciente aprobación de un nuevo cuerpo legal, el importante número de planes territoriales de escala subregional que viene tramitando, parece que un hito esencial es la culminación del instrumento de planificación territorial de ámbito regional: las Directrices de Ordenación Territorial. Otras cuestiones a las que parece adecuado atender la Comunidad Autónoma de Extremadura es a la culminación de la tramitación de los Planes Territoriales que por el momento se encuentra en diferentes fases de elaboración o tramitación, así como la concreción y puesta en marcha de los instrumentos que doten el territorio que hasta el momento no se encuentra delimitado por ámbitos para la planificación territorial de escala subregional. De igual forma, parece fundamental que en paralelo a esta labora planificadora, Extremadura apueste por la gestión y seguimiento de los instrumentos aprobados, de manera que se mantengan planes actualizados y con capacidad de respuesta a las demandas del territorio, incluso, si fuera preciso, llevar a cabo la actualización de los que lo precisaran. Además, debe tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de Planes Territoriales vigentes se elaboraron y tramitaron bajo la vigencia de la LSOTEX. Sobre el particular, siguiendo el Decálogo para la buena práctica de la ordenación

del territorio en España, una de las premisas de la misma es “dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo” (FARINÓS, 2021b). Como ya apuntáramos, además de apostar por mecanismos propios en el instrumento de planificación territorial que posibiliten de manera efectiva el seguimiento y adecuado del mismo, es preciso, de igual forma, dotar a la ordenación territorial de una etapa propia destinada a su gestión, de forma que se consiga, como recoge el citado Decálogo “unificar, homogeneizar y desarrollar de manera precisa el conjunto de actuaciones que coherentemente ejecutadas, sean el medio para alcanzar el fin propuesto en la planificación territorial” (RANDO, 2020).

Insistiendo en el importante avance de la política territorial extremeña, se apuntan a continuación algunas cuestiones, además de las ya indicadas, que parecen de interés para continuar con el impulso que se viene dando a las mismas y que son objeto de los epígrafes siguientes.

### 5.1. Aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

Las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX) están llamadas a establecer la ordenación territorial del conjunto de la Comunidad Autónoma, definiendo los elementos de la organización y estructuración del territorio extremeño, además, entre sus objetivos se encuentra fijar el marco de referencia de los demás instrumentos de ordenación territorial. En este sentido, como ya se apuntaba, las DOTEX son el referente para los instrumentos de planificación territorial en general, pero muy particularmente para los Planes Territoriales, de ahí la necesidad imperiosa de su aprobación. No en vano, la propia LOTUSEX, le atribuye la concreción de aspectos que han de sustentar los propios Planes Territoriales. Sirva como ejemplo, el propio modelo territorial que las DOTEX están llamadas a definir y, en el que, junto al sistema de asentamientos, el relacional, el de equipamientos y servicios, o el sistema productivo y de explotación de los recursos naturales, también ha de delimitar los ámbitos del planeamiento territorial, esto es, conforme al tenor literal del artículo 17 de la LOTUSEX la “delimitación de los ámbitos del planeamiento territorial: división de la totalidad del territorio de la comunidad autónoma para su ordenación con Planes Territoriales”. Aunque, como se ha tenido ocasión de analizar, existe un buen número de ámbitos delimitados, hasta en tanto no tenga lugar la aprobación de las DOT no se encontrará

culminada dicha delimitación de la totalidad del territorio extremeño, sin perjuicio, obviamente, de que las DOTEX se entiende tendrán en cuenta los ámbitos territoriales ya delimitados. Esta cuestión se confirma en el documento de Avance de las DOTEX que se encuentra publicado.

Junto a lo anterior, también son las DOTEX las encargadas de fijar los criterios que deben seguir los Planes Territoriales en diversas cuestiones, tales como: la localización de infraestructuras vertebradoras y de equipamientos y servicios de ámbito regional; el emplazamiento de acciones públicas de fomento del desarrollo; la utilización y explotación del agua, de los recursos agrícolas y de otros recursos naturales; la protección de los valores naturales y del patrimonio cultural y paisajístico; o la protección frente a riesgos naturales y tecnológicos.

Como se indicaba con anterioridad, es urgente y necesario que Extremadura se dote de las DOTEX para, en efecto, lograr una efectiva política territorial, cuestión que no ha pasado inadvertida, se indicaba como autores como CAMPESINO (2011) destacaba este hecho como “incomprensible”. Otros autores, como JIMÉNEZ (2017:287) se refieren a los intentos llevados a cabo por la Comunidad Autónoma, citando estudios previos incluso a la aprobación de la LSOTEX con la finalidad de realizar un diagnóstico preciso para su elaboración<sup>33</sup>.

Pese a los antecedentes indicados, en sentido formal, el inicio de la elaboración de las DOTEX se remonta al año 2013<sup>34</sup> en que se acordó la formulación de las mismas. Hasta el momento, y conforme a la información publicada en la página web de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura<sup>35</sup>, en el procedimiento de elaboración de las DOTEX, se ha llevado a cabo un documento de Avance de fecha 27 de julio de 2020 junto al Estudio Ambiental Estratégico, de idéntica fecha. Ambos se encuentran publicados en su integridad en la citada página

web. De igual forma, y conforme a la información disponible en la página web, con carácter previo a la publicación del documento de Avance, tuvo lugar un importante procedimiento de participación ciudadana articulado como fase previa a la elaboración del mismo, a través de mesas de participación pública y mesas con la participación de grupos políticos de la Asamblea de Extremadura, que se remontan a principios del año 2015. De igual, forma dicho proceso de participación continúa abierto a toda la población, conforme se encuentra publicado en la página web, pudiéndose llevar a cabo bien mediante la presentación de sugerencias o participando a través de una encuesta.

Conforme al procedimiento formal de tramitación de las DOTEX, regulado en el artículo 19 de la LOTUSEX, tras la aprobación del Avance de las DOTEX, lo que tuvo lugar en julio de 2020, el mismo debía ser sometido a información pública, consultas sectoriales y acciones del proceso participativo, durante un periodo no inferior a dos meses. Indicar que mediante Anuncio de 28 de agosto<sup>36</sup> eran sometidas a dicho trámite de información pública, durante un periodo de tres meses. Los siguientes trámites, conforme al referido precepto, son la aprobación por la persona titular de la Consejería competente en ordenación del territorio del anteproyecto de las DOTEX, su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura del proyecto de DOTEX y su remisión a la Asamblea de Extremadura para su aprobación, ya que las DOTEX tienen rango legal. Por último, una vez publicadas en el DOE, las DOTEX serán eficaces jurídicamente. Todo ello, sin perjuicio, como establece el precepto de la ulterior aprobación, en desarrollo de las mismas, de las Directrices Complementarias de Ordenación Territorial, con rango reglamentario<sup>37</sup>.

Importante destacar que la LOTUSEX, en su disposición transitoria decimocuarta dedicada a la

<sup>33</sup> De manera más precisa, el autor destaca “... los frutos del trabajo coordinado entre la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte y el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura, materializados en el Estudio Territorial de Extremadura I (1992-1994) y el Estudio Territorial de Extremadura II (1995-1997), auténticos precedentes de las Hipótesis de Modelo Territorial de Extremadura (1999). Este último documento, elaborado por la entonces denominada Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio, pretendió ser a su vez la base de las futuras DOT...” (JIMÉNEZ, 2017:287).

<sup>34</sup> Decreto 91/2013, de 4 de junio, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOE núm. 11, de 11/06/2013).

<sup>35</sup> <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/dotex#> (Consultado 15/12/2021).

<sup>36</sup> Anuncio de 28 de agosto de 2020 por el que se somete a información pública la aprobación del avance de las

Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, incluido el estudio ambiental estratégico (DOE núm. 172, de 3/09/2020).

<sup>37</sup> Es preciso matizar que conforme a la LOTUSEX y junto a las DOTEX en sentido propio, también se contemplan las Directrices Complementarias de Ordenación Territorial. Estas últimas, de conformidad con el artículo 18.2. de la LOTUSEX, están constituidos por el conjunto de determinaciones de aplicación directa, directrices o recomendaciones de desarrollo de las determinaciones de las DOTEX, pudiendo tener carácter general o limitarse a un área geográfica determinada o bien circunscribir su objeto a uno o varios aspectos concretos. De igual forma, en su artículo 18.4., se refiere a su contenido documental, indicando que se formalizarán en una propuesta de ordenación con rango reglamentario que contendrá las determinaciones que desarrolla, así como la documentación precisa para definir y justificar sus determinaciones, al menos, una Memoria informativa y justificativa.

“aprobación de los planes y directrices territoriales”, establece un plazo máximo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación y publicación de las DOTEX. Por tanto, atendiendo a que la LOTUSEX, entró en vigor en junio de 2019, parece que la culminación de las DOTEX con su aprobación definitiva debe estar bien debiera tener lugar de manera muy próxima en el tiempo.

### 5.2. Culminación de la tramitación y aprobación de los Planes Territoriales: concreción de ámbitos territoriales no delimitados

Otro de los retos que tiene por delante Extremadura es, por un lado, culminar la elaboración/tramitación de los Planes Territoriales que se encuentran ya formulados, junto a

aquellos llamados a dotar de planificación territorial subregional, el territorio extremeño que por el momento no se encuentra delimitado a tales efectos.

Son, conforme se ha indicado las DOTEX, las que han de cumplir tal función. En el documento de Avance de las DOTEX, si bien se plantea la cuestión y diferentes alternativas, no se contempla la delimitación concreta de ámbitos para la elaboración de Planes Territoriales en el territorio extremeño en el que aún no se han planteado los mismos.

Si bien con total coherencia y como era de esperar, sí apuesta por mantener los ámbitos subregionales ya concretados. De esta forma, en el documento de Avance, se precisan los ámbitos, así como los municipios que lo conforman, conforme al siguiente:



Planes Territoriales: 1- Ribera de Fresnedosa y Valle del Alagón, 2- Sierra de Gata, 3- Valle de Ambroz, Tierras de Granadilla y Hurdes, 4- Valle del Jerte, 5- La Vera, 6- Campo Arañuelo, 7- Villuercas Ibores, 8- Siberia, 9- La Serena, 10- La Campiña, 11- Tentudía y Sierra Suroeste, 12- Entorno del Embalse de Alqueva

Fig. 5/ Planes Territoriales aprobados o en tramitación

Fuente: Documento de avance de las directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

Es preciso matizar, que si bien el documento de Avance de las DOTEX recoge 12 Planes Territoriales, como se indicaba con anterioridad, en la actualidad son ya 14 los que se encuentran en marcha (bien aprobados, bien en tramitación). A los previstos en la FIG.5, habría que añadir el Plan Territorial Sierra de San Pedro y el Plan Territorio Tajo-Salor, ambos formulados en el año 2019.

Con independencia de lo anterior, el reto extremeño ahora pasa por concretar los restantes ámbitos que habrán de planificarse a través de Planes Territoriales, lo que posibilitará a la Comunidad Autónoma culminar su proceso de planificación territorial, lo que bien vendrá dado por las DOTEX o, como ha sucedido hasta el momento, por ulteriores delimitaciones de ámbitos territoriales para desarrollar los correspondientes Planes Territoriales, como ha venido ocurriendo hasta el momento.

## **6. La sostenibilidad como paradigma de la ordenación territorial y urbanística en Extremadura**

Extremadura avanza de manera destacable en su política territorial. Uno de los hitos más importantes, y necesario, fue la aprobación a finales del año 2018 de la LOTUSEX. En aquel entonces no sólo la cobertura legal venía dada por un cuerpo legal con casi dos décadas de vigencia y que ya no atendía a la realidad autonómica, sino que además Extremadura presentaba importantes problemas precisados de soluciones.

Ilustrativo, en este sentido, como en el marco del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en el año 2019, se exponían algunos de ellos:

“Desapego de la ciudadanía y políticos hacia la normativa urbanística y territorial, falta de adecuación a la realidad, pero también un fuerte sentimiento individual; la LSOTEX: una Ley desarrollista que no distingue entre grandes y pequeños municipios: a los de menos tamaño se les penaliza por crecer (fuerte carga de viarios, dotaciones, cesiones); alta dispersión de municipios y despoblación: municipios con escasa dinámica de crecimiento; alto envejecimiento de la población, dependencia de los sistemas de transporte público” (MORENO DE ACEVEDO, 2019, p. 1629).

Uno de los ejes centrales y transversales de la LOTUSEX es la sostenibilidad, como ya adelanta su propio título. En coherencia, como señala su exposición de motivos, con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y la propia Agenda Urbana 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Ley apuesta por lograr una de las metas previstas concretamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, en concreto la relativa a “construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles”. Para su consecución, la LOTUSEX incluye un conjunto de medidas a incorporar tanto en la planificación territorial como urbanística, medidas que se articulan a través de lo que la Ley denomina en su artículo 10, “criterios de ordenación sostenible”.

En este sentido, es importante resaltar la coherencia de que la sostenibilidad se imbrique de manera conjunta en dos materias tan estrechamente relacionadas como lo son la ordenación territorial y el urbanismo, en coherencia con el propio Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR) que instituye el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. De hecho, la LOTUSEX, al enunciar los principios en que ha de basarse toda actuación relativa a la ordenación territorial y urbanística, en su artículo 2.1.a), señala “El desarrollo sostenible social, ambiental y económico de los municipios de Extremadura, con el objetivo último de mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.

Aquí es preciso destacar dos cuestiones. En primer lugar, la perspectiva conjunta con que la LOTUSEX se refiere a la ordenación territorial y urbanística, lo que sin duda se ve favorecido al regular ambas materias en un mismo cuerpo legal, coherente con el propio TRLRUR y con la coordinación que entre las mismas debe tener lugar. En segundo lugar, la triple perspectiva del desarrollo sostenible, tanto en su vertiente social, a menudo la que menos atención tiene, junto a la ambiental y la económica. En definitiva, todo un reto en el que inciden múltiples sectores, como con acierto señala ALONSO (2018).

Los criterios de ordenación sostenible previstos en la LOTUSEX, se centran, como se señalaba, en seis aspectos concretos, desarrollados todos ellos en el artículo 10: sostenibilidad<sup>38</sup>; movilidad y accesibilidad; conservación del patrimonio cultural; eficiencia energética; perspectiva de género; participación.

Además, los propios instrumentos de planificación territorial deben incluir entre sus determinaciones criterios orientados al logro de la misma. A modo de ejemplo, uno de los instrumentos de ordenación territorial general previstos por la LOTUSEX, los Planes Territoriales, deben dar cumplimiento a dicha cuestión. De esta forma, cuando el artículo 21.3. enumera las determinaciones que deben conformarlo, señala, entre otras tantas, la evaluación de localización y sostenibilidad de un conjunto de servicios: movilidad y transporte público relacionado con la frecuencia y proximidad a las dotaciones y servicios públicos; infraestructuras urbanas e infraestructuras vertebradoras; dotaciones públicas y servicios supramunicipales; telecomunicaciones; gestión de residuos; análisis y diagnóstico del potencial de explotación de energías renovables. De igual forma, otra de las concretas determinaciones que debe incluir es la relativa a los "criterios, normas e indicadores de sostenibilidad a los que deberán ajustarse los instrumentos de ordenación urbanística de su ámbito. A tal efecto, justificará en base a una memoria específica los estándares de sostenibilidad definidos en su ámbito".

## 7. Conclusiones

Sostenibilidad y territorio, se instituyen en dos términos que cada vez con mayor imperancia deben ir unidos. Desde hace años, tanto desde el ámbito internacional como el europeo, se aboga de manera decidida por ello, sentando las bases y objetivos de cómo lograrlo. A nivel estatal, se toma el testigo y ya la Ley de Suelo del año 2007, incorpora lo que es todo un hito: el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Ahora bien, son las Comunidades Autónomas las auténticas protagonistas para su logro, en tanto ostentan la competencia exclusiva en ordenación del territorio, al igual que sucede con el urbanismo. Como se ha indicado, todas incorporan el desarrollo sostenible en sus correspondientes marcos normativos, si bien, a efectos de hacerlo efectivo e imbricarlo en nuestros territorios, no parece suficiente con su incorporación como un principio u objetivo general más a alcanzar por las políticas territoriales, es preciso articular mecanismos, herramientas y criterios concretos que coadyuven a tal fin. Es preciso apostar por las políticas territoriales y, además, hacerlo desde una perspectiva actualizada y real de las necesidades territoriales y de las dinámicas que, cada vez con más fuerza, acaecen. Son muchas las cuestiones intrínsecas y en las que el papel que puede tener la ordenación del territorio hasta el momento parece no haber mostrado toda su eficacia. Cuestiones que, además se incrementan con el paso del tiempo, como ejemplo reciente la situación generada por la pandemia, destacable en este

<sup>38</sup> En relación con el criterio "sostenibilidad", el artículo 10.1. de la LOTUSEX, establece:

"Para dar cumplimiento a lo establecido en esta ley en lo relativo a sostenibilidad territorial, medio ambiente y cohesión social, los instrumentos de ordenación observarán los siguientes criterios:

1. Sostenibilidad:

a) El crecimiento urbano primará la compleción de las tramas urbanas incompletas y fomentará la regeneración y la rehabilitación urbanas frente a los procesos de generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos.

b) Establecerán los medios para evitar, compensar o mitigar los impactos negativos por contaminación lumínica, atmosférica, por ruidos o residuos.

c) La ordenación urbana debe favorecer:

1.º La recuperación de los cauces naturales y sus zonas de protección, así como su integración respetuosa con el medio urbano.

2.º La depuración de las aguas residuales originadas en el núcleo urbano.

3.º La integración en el paisaje urbano de los elementos valiosos del paisaje natural y la vegetación.

d) Promoverán la calidad y funcionalidad de los espacios y dotaciones públicas, de forma que al establecer su localización se dé prioridad al criterio de proximidad a sus usuarios y al acceso con medios de movilidad sostenible.

e) Favorecerán la integración de toda suerte de usos compatibles en el medio urbano con el de vivienda para conseguir como resultado tramas donde prime la diversidad de usos, se aproximen los servicios a la población, se dé mayor cohesión e integración social y se generalicen las medidas de accesibilidad universal.

f) Los costes ambientales serán tenidos en cuenta en las evaluaciones económicas de las iniciativas de planificación.

g) Cuando ocupen zonas de servidumbre acústica de grandes infraestructuras de transporte, deben disponer apantallamientos de material vegetal vivo que reduzcan el ruido en el exterior de las áreas habitadas por debajo de los valores establecidos como límite de inmisión".



sentido aspectos, como señala el profesor SANZ (2020) como el reto demográfico o la situación del medio rural tras la COVID.

Con un escenario dispar en lo que aquí ocupa, lo cierto es que se observan, aunque por el momento lentos, avances en este sentido. Comunidades como Baleares con la inclusión de criterios limitativos al crecimiento a través de la planificación territorial; Cantabria con la incorporación del criterio de capacidad de acogida; Valencia mediante la definición de pautas racionales y sostenibles de ocupación del suelo; o más recientemente Andalucía, con la aprobación de la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, son algunas de las Comunidades Autónomas que han apostado por ir un paso más allá en el logro de modelos territoriales sostenibles.

A las anteriores, y sin carácter exhaustivo, se suma la que es objeto del presente trabajo: Extremadura, con el acicate ya expuesto de haber sido capaz en relativamente poco tiempo de dar un impulso importante al desarrollo de su política territorial y cuyo hito viene dado en el año 2018, con la aprobación de la LOTUSEX y con ella la regulación de diferentes mecanismos a incorporar por los instrumentos de ordenación, desde los criterios de ordenación sostenible, a los indicadores y estándares de sostenibilidad o, de manera más precisa, los indicadores y estándares de sostenibilidad urbana.

El adecuado desarrollo de la ordenación del territorio precisa del referente marco normativo capaz de instrumentalizar mecanismos concretos para lograr territorios cohesionados, vertebrados, equitativos, en los que los modelos territoriales sostenibles sean el referente a seguir en el desarrollo y puesta en marcha de la ordenación del territorio. Y hacia este objetivo sería adecuado que las diferentes Comunidades Autónomas empezaran a mirar de manera decidida y articular las herramientas para hacerlos efectivos y reales, no parece suficiente ya con asumir la sostenibilidad en el marco de la ordenación territorial, como tampoco en el urbanismo, en meros principios o “declaración de intenciones”, deben recogerse criterios y mecanismos concretos capaces de lograr modelos territoriales sostenibles.

## 8. Bibliografía

- ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2018): *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Valencia, España, Tirant Lo Blanch.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. (2011): Ordenación territorial de la Extremadura democrática. *Cuadernos Geográficos*, 47, 553-581.
- DE LA CRUZ MERA, Á. & MADURGA CHORNET, M.I. (2019): Los instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(199), 175-200. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722/47032>
- FARINÓS DASÍ, J. (2021a): Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(208), 583-594. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>
- \_\_\_\_\_(COORD.) (2021b): *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España*, Valencia, España, Universitat de Valencia. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/80482/9788491333999.pdf?sequence=1#%5B%7B%22num%22%3A134%2C%22qen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22Fit%22%7D%5D>
- \_\_\_\_\_ & PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E. (2020): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Pamplona, España, Aranzadi Thomson Reuters.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (2018): *España en mapas. Una síntesis geográfica*. J. SANCHO COMÍNS (DIR.) Serie Compendios del Atlas Nacional de España (ANE). Madrid, Centro Nacional de Información Geográfica <http://www.ign.es/web/ign/portal/espana-en-mapas>
- JIMÉNEZ BARRADO, V. (2017): La ordenación territorial de Extremadura en el ámbito de la EUROACE. *Polígonos. Revista de Geografía*, (29), 269-300. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5209>
- LEY ORGÁNICA 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* 49, de 26 febrero de 2002, 5580 a 5586. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-6190>
- LEY 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 31, de 5 de febrero de 2002, 4440 a 4511. <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2001/12/14/15/dof/spa/pdf>
- LEY 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 128, de 29 de mayo de 2007, 23266 a 23284. [https://www.boe.es/eli/es-l/2007/05/28/8/dof/spa/pdf](https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8/dof/spa/pdf)
- LEY 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 35, de 9 de febrero de 2019, 12436 a 12570. <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11/dof/spa/pdf>

- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2006): *Derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid, España, Dykinson.
- MORENO DE ACEVEDO YAGÜE, E. (2019): La nueva Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. En *Actas IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Planificación y gestión integrada como respuesta* (pp. 1602-1665).
- RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Madrid, España, Iustel.
- \_\_\_\_ (2020): *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Valencia, España, Tirant lo Blanch.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015, 103232-103290. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/dof/spa/pdf>
- SANZ LARRUGA, J. (2020): Reto demográfico, cohesión territorial y medio rural tras el COVID-19. *Anuario de Gobierno Local*, (1), 91-107.

## 9. Listado de Acrónimos/Siglas

ATE	Agenda Territorial Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOT	Directrices de Ordenación Territorial
DOTEX	Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura
EA	Estatuto de Autonomía
ETE	Estrategia Territorial Europea
LOTUSEX	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SITEx	Sistema de Información Territorial de Extremadura
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana