

Ordenación territorial sobre planificación urbanística: la superposición lógica. Extremadura

Antonio-José CAMPESINO FERNÁNDEZ

Catedrático de Análisis Urbano y Regional. Universidad de Extremadura (Cáceres)
Práctica Urbanística, Nº 164, Sección Estudios, Mayo-Junio 2020, Wolters Kluwer

LA LEY 6194/2020

Resumen

Desde 1956 al presente, las legislaciones urbanísticas-territoriales antepusieron el «suelo» al «territorio», evidenciando el interés especulativo por el suelo-mercancía frente al desprecio por el territorio-soporte, sin reconocimiento de su valor patrimonial (ÁLVAREZ, 1998). Han tenido que transcurrir seis decenios largos para que el fracaso del planeamiento urbanístico obligue a supeditarlos hoy a la ordenación territorial superior y a la dependencia de sus directrices. La nueva LOTUS de Extremadura así lo reconoce, tras 37 años de desgobierno territorial y urbanístico.

Palabras clave

Territorio, suelo, planificación territorial y urbanística, Extremadura

I. Introducción

Ordenar el territorio es sinónimo de poner orden en los desequilibrios de la organización regional, mediante la planificación territorial y urbanística por este orden.

Sin embargo, como atestigua la Tabla 1, tanto las legislaciones estatales como las autonómicas han sido normativas de suelo-mercancía especulativo (urbano y urbanizable) —donde reside el negocio— (ÁLVAREZ, 2015), y muy subsidiariamente del territorio dependiente (rústico o no urbanizable), negativamente entendido como espacio de reserva consumible por la expansión urbana, sin consideración ni respeto alguno por sus señas patrimoniales de identidad (CAMPESINO, 2001), salvo para algunas reservas de naturaleza domesticada (Parques Nacionales y Espacios Naturales Protegidos).

Tabla 1. Legislaciones estatales de Suelo y Ordenación Urbana (1956-2015)

AÑOS	MARCOS LEGISLATIVOS	BOE
1956	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana.	Núm. 135 14/05/1956
1975	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la LRSOU de 1956.	Núm. 107, 05/05/1975
1976	R. D. 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la LRSOU	Núm. 144, 16/06/1976
1978	Reglamentos de desarrollo de la (LRSOU'75) (1)	

Tabla 1. Legislaciones estatales de Suelo y Ordenación Urbana (1956-2015)

AÑOS	MARCOS LEGISLATIVOS	BOE
1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.	
1992	Real Decreto Legislativo. 1/1992, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LRUSV'90	Núm. 179, 27/07/1990 30/06/1992
1997	Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.	
1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.	Núm. 89, 14/04/1998
2000	Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes	Núm. 151, 24/06/2000
2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo	Núm. 128, 29/05/2007
2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo	Núm. 154, 26/06/2008
2013	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.	Núm. 53 27/06/2013
2015	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	Núm. 261, 31/10/2015

Elaboración propia.

Cuatro decenios después, los desórdenes urbanos y los desequilibrios interregionales de la España de las Autonomías, fruto de la Constitución Española de 1978, corroboran explícitamente el craso error de 1983, al transferir el Estado a las Comunidades Autónomas (CC. AA.) las competencias exclusivas en Ordenación del Territorio, Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Al presente, España sigue tratando de ordenar el territorio, mediante la planificación urbanística, careciendo de ordenación territorial de ámbito estatal con un *maremágnum* de legislaciones a la carta, más de suelo que de territorio, a juego con las legislaciones estatales.

II. La planificación urbanística del territorio

1. Figuras de planeamiento

De la franquista (LRSOU'56), primera sistematización jurídica de la regulación del proceso histórico de ordenación urbana en España (VALENZUELA, 1978), proceden las figuras de planificación urbanística, que se mantendrán en las legislaciones posteriores con leves retoques y añadidos, pero manteniendo sus contenidos:

- a)** *Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU)* para la ordenación urbanística integral del

territorio municipal.

b) Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (NSP), destinadas a la ordenación de ámbitos comarcales (las primeras) y municipales (las segundas), para la ordenación de municipios de población comprendida entre 10.000 y 5.000 habitantes (subcentros) y 5.000 a 2.000 habitantes (agrovillas).

La LRSOU'75 mantuvo las figuras, modificando la denominación de los PGOUs a Planes Generales Municipales de Ordenación, e introduciendo una nueva figura que ni siquiera alcanzaba la categoría de planes:

c) Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), destinados a pequeños municipios rurales (<2.000 habitantes), con muy reducida operatividad al limitar su competencia a la ordenación del Suelo Urbano (SU) y carecer de atribuciones para clasificar suelo, ni ordenar el Suelo No Urbanizable (SNU) de los términos municipales, con las consecuencias consiguientes

2. Generaciones de planes democráticos

En la transición democrática española y albores del Estado de las Autonomías, la crisis económica (desindustrialización) y la quiebra del urbanismo positivista-funcionalista precipitó una drástica ruptura del proceso de urbanización (TERÁN, 1989), con modificaciones sustantivas en la jerarquía del sistema de ciudades y su distribución regional (CAMPEÑO, 1998). Las alternantes coyunturas económicas, el bipartidismo político (PSOE-PP) y los cambios de paradigmas explican la secuencia de generaciones de planes urbanísticos (CAMPEÑO, 2007).

2.1. Planes posibilistas del urbanismo de la austeridad (1979-1985)

Desde la eclosión de los ayuntamientos democráticos por las elecciones municipales de 1979 y, en el marco del «urbanismo de la austeridad», las ciudades interiorizan sus actuaciones mediante operaciones de reorganización interna (recualificación física, ambiental y reequipamental) para paliar su declive. Impulsadas por los movimientos asociativos vecinales, las reivindicaciones urbanas se concretaron en: preservación a ultranza de la ciudad histórica a lo que iba a contribuir la promulgación de la *Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, como resistencia a la destrucción sistemática anterior; prioridad de la rehabilitación del patrimonio; construcción de nuevas viviendas sociales para suprimir el chabolismo; reurbanización de la periferia; mejora del transporte público; reequipamiento escolar y sanitario; descentralización administrativa local, y participación ciudadana a todo lo largo del proceso de redacción, porque si bien la decisión política de aprobaciones inicial y provisional descansaban en el Pleno de la Corporación Municipal, la definitiva era —y sigue siendo— competencia de la Comunidad Autónoma.

2.2. Planes morfológicos: proyectos sin planes (1986-1990/1992)

El quinquenio de reactivación económica (1986-1990) coincidió con el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea y la entrada de capitales extranjeros, lo que generó el combustible del primer boom urbanístico especulativo, —eso sí, bajo gobierno socialista—, con efectos que se prolongaron por inercia hasta los fastos triunfales de 1992: Expo de Sevilla y Juegos Olímpicos de Barcelona.

En este contexto, algunos profesionales «iluminados» inauguraron la etapa de exaltación formalista de la ciudad hecha por proyectos, herencia del morfologismo italiano (CAMPOS, 1984) con actuaciones de acupuntura. Negaron al Plan la pretensión de ordenar la ciudad y defendieron la exaltación corporativa del Proyecto arquitectónico para la configuración fragmentaria del espacio urbano a través del diseño: el «urbanismo urbano» de (SOLÀ-MORALES Y PARCERISA, 1987) y de Oriol Bohigas, para el que «la ciudad se construye con arquitectura y no con planes generales», lucrativamente aplicado a la Barcelona de 1992. La ciudad es mucho más que la suma de sus edificios y el urbanismo mucho más que los

proyectos de arquitectura (2) .

Frente a esta tendencia beligerante contra el urbanismo y el planeamiento se rebelan urbanistas ortodoxos defensores como (TERÁN, 1984): «(...) cancelar la etapa del planeamiento científico no implica la liquidación de todo el planeamiento. El plan, como enfoque global de la intervención sobre la ciudad en esta situación de pos-modernidad, tiene una importante misión que cumplir, entendido como libre expresión de intenciones colectivas globales, como manifestación voluntaria y circunstancial de una visión del futuro deseado y como producto cultural reflejo del momento histórico en que se produce. Y esta misión no pueden desarrollarla ni la resolución política de conflictos puntuales, ni la configuración fragmentaria del espacio urbano a través del diseño».

La desregulación del planeamiento devaluó sus contenidos ordenadores globales, reduciéndolos a mega-proyectos estelares de arquitectura-espectáculo —más políticos que urbanísticos—, para la regeneración de espacios degradados (industriales, portuarios y ferroviarios), mediante costosas inversiones públicas en intervenciones arquitectónicas de pedigrí, generadoras de los espacios emblemáticos de la nueva centralidad terciaria y definidoras de la nueva imagen de la ciudad (marketing urbano).

2.3. Planes estratégicos neoliberales: la especulación legalizada (1996-2007)

Con la llegada del PP al gobierno en 1995 se abrió la veda del neoliberalismo económico desatado, que daría lugar a la década de la fiebre del ladrillo y del tsunami urbanizador más espectacular de la historia urbana española (3) , etapa bautizada como la «década prodigiosa» del urbanismo español (BURRIEL, 2008).

El planeamiento urbano abandonó el intento de ordenación integral que había defendido en la última década (AA. VV., 1990) y la competitividad entre ciudades obligó a posicionarlas en el mercado de la globalización. La definición de la nueva base económica urbana impuso el *planeamiento estratégico* (CEUMT, 1998) nueva modalidad economicista que, presuntamente, preparaba las ciudades para afrontar los retos de la competitividad y la globalización. Pura mercadotecnia a costa de inversiones públicas brutales a fondo perdido, con mordidas en paraísos fiscales.

El planeamiento devaluado se redujo a proyectos-estrella, heredados de la etapa anterior, actuaciones que no permitieron ordenar ciudad, sino diseñar operaciones de acupuntura para lugares concretos, a partir de mega-intervenciones millonarias de arquitectura-escaparate, generadoras de los nuevos espacios de la modernidad y centralidad urbanas, llamados a conferir la nueva imagen de marca de la competitividad (Bilbao Ría 2000; Madrid, Anillo Verde...).

Las inversiones faraónicas en infraestructuras de transportes y grandes cinturones arteriales permitieron la apropiación de los espacios intersticiales para su transformación de los suelos rústicos en urbanizables donde implantar los grandes paquetes inmobiliarios de la ciudad difusa, construida por fascículos imposibles de encuadernar.

Ello supuso minimizar el papel del planeamiento como definidor y regulador público del crecimiento de la ciudad, para conferir toda la importancia al mercado y a la iniciativa privada. El silogismo «aznariano» de que el elevado precio de la vivienda se debía a la escasez de suelo urbanizable, sirvió de coartada con la (LRSV'98) en la mano para clasificar suelo urbanizable a mansalva, lo que supuestamente abarataría el precio del suelo y de la vivienda; pero la falacia, que sirvió para regocijo del capital financiero y agentes urbanos, fue una ruina para los ciudadanos, porque la vivienda se encareció un 11 % anual entre 1997 y 2007.

2.4. Planeamiento sin rumbo del tercer milenio (2008-2020)

A este periodo de dispendio de dinero público y corrupción política y empresarial sin límites, le sucedería otra década larga de crisis económica (bancaria) con sus impactantes consecuencias sociales, económicas, urbanas, territoriales y ambientales, que aún colea. En ella, constatamos los fracasos: del urbanismo, como ciencia de configuración del espacio urbano, que de función pública se transmutó en negocio privado; de la arquitectura sin sensibilidad por los problemas de mejora del espacio vital de los

ciudadanos, cuando no agresiva contra el patrimonio histórico, y fracasó el planeamiento general (*master plan*, de estructura/*action plan*, operativo) como previsión del desarrollo urbano, sometido a las tensiones académicas, pese a la reivindicaciones del urbanismo y del planeamiento (TERÁN, 1997). Gran parte de las operaciones estructurantes más relevantes del urbanismo reciente en España se han realizado al margen de los planes o como modificaciones de los mismos (CAMPELINO, 2014).

En la actualidad, se pretenden incorporar al planeamiento criterios específicos de sostenibilidad en las memorias y normativas, tales como, estudios de paisaje, certificaciones energéticas de edificios, planteamientos de arquitectura bioclimática, sistemas de evaluación... Mientras el planeamiento especulador pone el acento sobre la producción de suelo urbanizable, espacio primordial de negocio, el planeamiento comprometido con el territorio lo hace sobre el tratamiento y protección del Suelo No Urbanizable, sometido hoy al imperio de las urbanizaciones ilegales y al descontrol ambiental más absoluto.

Se pretenden incorporar al planeamiento criterios específicos de sostenibilidad

La grave crisis ecológica urbana debería afrontarse con nuevas leyes más de territorio que de suelo mercancía y, aún adoptando este nuevo paradigma prevalece el pesimismo, porque la sostenibilidad urbanística equivale a fijar límites racionales y equilibrados al negocio urbanístico-constructivo-inmobiliario, y los agentes del neoliberalismo globalizador (capital financiero, agentes urbanos y políticos corruptos), amparados en marcos legales y jueces a medida, impedirán sistemáticamente cualquier recorte del negocio especulativo.

III. La ¿ordenación territorial? (1956-2020)

1. Figuras de ordenación territorial

La LRSOU'56 pretendió «ordenar el territorio» a través del planeamiento urbanístico, superando la escala municipal para extenderlo a escalas supramunicipales, comarcales, provinciales y del país entero, lo que explica el sistema jerarquizado de los planes en cascada más relevantes (VALENZUELA, 1978):

- a) *Plan Nacional de Urbanismo* (PNU), pensado para configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español; no se formalizaría.
- b) *Planes Provinciales*, con directrices de ordenación del territorio, que se redujeron al Plan Badajoz y Plan Jaén, como escaparates propagandísticos para compensar la frustración de la abortada reforma agraria en las dos regiones de mayor conflicto de propiedad latifundista, jornalero y subdesarrollo.

La LRSOU'75 introdujo nuevas figuras:

- c) *Plan Nacional de Ordenación* (PNO) encargado de determinar las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población.
- d) *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, (PDTC), que sustituyeron a los Planes Provinciales, pudiendo redactarse de ámbito comarcal, supramunicipal o regional, y pensados para coordinar la planificación física y la económica. Su existencia fue muy corta, tras el rotundo fracaso de la experiencia de Galicia, fundamentalmente por desconocimiento de los redactores de su singularidad territorial.

A partir de 1983, todas las legislaciones autonómicas coinciden en la pretensión definitiva de su modelo territorial a partir de figuras de planificación de ámbito regional, subregional o comarcal y municipal:

- e) *Directrices de Ordenación Territorial* (DOT), como documentos de rango superior del sistema de planificación territorial y urbanística, que definen el modelo territorial, vinculando sus

determinaciones a las restantes figuras de ordenación territorial y urbanística, planes sectoriales y de desarrollo (Infraestructuras y Transporte; Hidrológico; POUG de Espacios Naturales), formulando con carácter estratégico la ordenación de los procesos de ocupación del territorio y la distribución equilibrada de las actividades económicas y sociales en sus emplazamientos.

f) Planes Territoriales (PT), de escala subregional, para la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran áreas geográficas supramunicipales (comarcales), estableciendo para ellas los criterios de ordenación contenidos en las DOT.

g) Proyectos de Interés Regional (PIR), que nada aportan al ordenamiento territorial ni urbanístico, por ser proyectos y no planes, y por su controvertida trayectoria legal y operativa, al inmiscuirse en competencias urbanísticas municipales.

2. Ordenación territorial frustrada, ni estatal, ni autonómica

España es un país carente de ordenación territorial de ámbito estatal, lo que explica el desorden territorial y los desequilibrios interregionales de la España de las Autonomías, Extremadura incluida. A partir de 1983, las Comunidades Autónomas fueron aprobando sus respectivas normativas de Ordenación Territorial y al presente tenemos un *mare magnum* de «ordenaciones territoriales» a la carta, con desiguales niveles de aplicación, como recogió el monográfico nº 47 de la revista Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada (CAMPESINO. 2010-2012).

2.1. Planificación económica desarrollista sobre planificación física

Los buenos propósitos de la LRSOU'56 no se tradujeron en eficacia ordenadora, ni urbanística, ni territorial, porque la planificación económica desarrollista (1963-1975) se impuso sobre la planificación urbanística y ajena a ella, y el litoral mediterráneo se colmató de urbanizaciones turísticas, amparadas por la *Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (1963)* del Ministerio de Información y Turismo, al mando de Manuel Fraga Iribarne, con la aquiescencia de la *Ley de Costas (1969)*, hipotecando los buenos propósitos y produciendo notables desequilibrios territoriales. La construcción física del espacio capitalista industrial ignoró el territorio, sacrificó el sector primario a las demandas del beneficio industrial, mediante el expolio de los recursos humanos del medio rural, y masacró el medio ambiente, respetando únicamente algunos trozos de naturaleza emblemática domesticada para el ocio urbano (CAMPESINO, 1999).

2.2. España sin ordenación territorial: el desorden autonómico

En la transición de la dictadura a la democracia, en un contexto de grave crisis industrial, urbana y política, nuevos y desconocidos problemas (desindustrialización, desurbanización, relocalización productiva y degradación de espacios turísticos litorales) obligaban a la formulación de una política estatal de ordenación del territorio., que iba a ser objeto de debate (4) y preocupación profesional (5) , como atestiguan la proliferación de congresos y los cursos de postgrado y máster de ordenación territorial y planificación regional, hasta el extremo de crearse, por vez primera en España, el Ministerio de Ordenación del Territorio.

Sin embargo, la promulgación del *Texto Constitucional (1978)* definió la nueva organización territorial del Estado de las Autonomías, que la hipotecaría para siempre, porque entre 1979 y 1983, mediante los Decretos de Transferencias, el Estado trasvasó a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en materias de Ordenación del Territorio, Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, con capacidades legislativas y ejecutivas, reconocidas en los Estatutos de Autonomía, para el diseño de sus propios modelos territoriales.

La experiencia posterior está demostrando el error manifiesto del Estado por haber transferido la Ordenación Territorial a las Comunidades Autónomas, competencia de la que el Estado nunca debió desprenderse, porque su cesión bloqueó la eclosión del Plan Nacional de Ordenación Territorial (PNO) y los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC).

Cuando el gobierno del PSOE pretendió poner orden en el desorden especulativo urbano-territorial de 1986-1990, estableciendo en la (RUVS'90-92) un Plan Nacional de Ordenación con directrices para las actuaciones territoriales de las Administraciones públicas, la Sentencia del Tribunal Constitucional (1997), la derogó por atentar contra las competencias autonómicas exclusivas del art. 148.1.3a en materias de ordenación del territorio y urbanismo. Con ella desapareció la posibilidad de una visión integradora, de coordinación, concertación y colaboración de las políticas de las administraciones públicas (SERRANO, 2001 y 2012)

Los efectos sobre el territorio del tsunami urbanizador (1996-2007) supusieron el cambio drástico de la ocupación del suelo, porque edificación residencial e infraestructuras provocaron un consumo indiscriminado de suelo urbanizable y un aumento desconocido hasta entonces de las superficies construidas. La evolución del suelo entre 1987-2005 pasó de 669.222 ha a 1.017.356 ha, un 54,9 % y crecimiento medio anual de 19.340 ha (PRIETO; CAMPILLO; DÍAZ, 2011).

3. Nueva cultura del territorio

Ante el descontrol territorial y urbanístico promovidos por la especulación legalizada del modelo neoliberal de urbanización masiva, supeditada a los intereses de los agentes urbanos, y sus negativas consecuencias paisajísticas, sociales y ambientales, la Asociación de Geógrafos Españoles emitió en mayo de 2006 un informe con el enunciado marco de «Nueva Cultura del Territorio» (AGE, 2006), que debería impregnar las legislaciones estatal y autonómicas para orientar la práctica de las administraciones con eficiencia funcional y equidad social.

Al referirse a la «ordenación del territorio» el informe constata que este concepto aún no había alcanzado en 2006 el suficiente consenso científico-técnico, y, por tanto, su práctica real en la mayoría de las CC. AA. no era relevante en términos políticos-administrativos. Resultaba evidente que el territorio, como recurso limitado, se estaba consumiendo vorazmente sin disponer de instrumentos adecuados para su ordenación y sin que se atisbaran respuestas suficientes para los graves e irreversibles daños que el proceso salvaje de urbanización estaba produciendo.

IV. Extremadura: autogobierno sin modelo territorial

Incomprensiblemente, Extremadura demoró de 1983 a 2001 la redacción de su propio marco legal urbanístico-territorial: la *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* (LSOTEX), redactada por Luciano Parejo y su equipo y en vigor desde su publicación en el (DOE, 1, de 03-01-2002) (JUNTA DE EXTREMADURA, 2002). Por Decreto 7/2007, de 23 de enero, se aprobó el *Reglamento de Planeamiento de Extremadura* (DOE, 12, 30-01-2007). Fue revisada por la *Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la LSOTEX* (DOE 202, de 20-10-2010) y por la *Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la LSOTEX* (DOE 108, de 06-05-2015). El desconocimiento de la realidad geográfica de Extremadura y la desconexión entre marco legal y problemáticas municipales han sido absolutas durante los 17 años de vigencia de la LSOTEX, con desequilibrios que nunca fueron admitidas políticamente.

1. Planificación urbanística sin ordenación territorial

Por condicionantes geográficos, históricos, sociales, económicos y políticos, Extremadura carece de sistema urbano y, en consecuencia, la región se articula sobre una red urbana mínima y embrionaria, compuesta de: centros urbanos (>20.000 hab.); subcentros (19.999 a 10.000); agrovillas (9.999 a 5.000) y núcleos rurales (<5.000). La Tabla 2 resulta bien expresiva de la fragilidad de la red urbana, que no sistema urbano.

Tabla 2. Red urbana: concentración urbana y despoblación rural (1950-1981-2018)

Balance

Red urbana	1950	1981	2018	81/91
	Nº / Pob. / % P	Nª / Pob./ % P	Nº / Pob. / % P	Nº / Pob. /TCP %
Centros	5 / 192.789 / 14,1	7 / 322.912 / 30,3	7 / 442.328 / 41,2	0 / 119.416 / 37,0
Subcentros	18 / 242.654 / 17,8	7 / 82.714 / 7,8	6 / 87.603 / 8,2	-1 / 4.889 / 5,9
Agrovillas	47 / 308..552 /22,6	29 / 92.441 /18,1	22 / 146.500 / 13,7	-7 / -45.941 / -23,9
Núcleos rurales	316 / 620.862/ 45,5	337 /466.901 /43,8	353/ 396.432/ 36,9	16 / -70.461/ -15,1
Extremadura	386 /1.364.857/100	380/1.064.968/100	388/1.072.863/100	8 / 7.895 / 0,7

INE. Elaboración propia.

El gobierno de Extremadura utilizó la figura de los Planes Generales Municipales (PGM), aplicados sin anestesia a todos los municipios con independencia de rango-tamaño y problemáticas urbanas o rurales, para «ordenar» un territorio de 41.634,4 km² y 388 municipios. Los problemas de bloqueo y lentitud de tramitación de planes, complejidad gestora e indisciplina urbanística han presidido la trayectoria de la LSOTEX con resultados negativos, por cuanto hasta septiembre de 2017, en 16 años, se encontraban vigentes 57 (PGM), el 14 % de los 388 municipios.

Manifiestas han sido las contradicciones teóricas y prácticas. Si el objetivo del planeamiento urbanístico es la ordenación de los futuros desarrollos urbanos ¿Cómo aplicar PGM a mini-municipios rurales en regresión demográfica y declive económico? Al 90 % de los municipios extremeños les hubiera bastado con una revisión actualizada de sus NN.SS. anteriores o la conversión en NN SS de sus inoperantes PDSU (JIMÉNEZ y CAMPESINO, 2015). La ausencia de planeamiento urbanístico supramunicipal no permite comprender las estrechas relaciones causales entre ciudades y núcleos dormitorio dentro de las áreas funcionales de influencia urbana (JIMÉNEZ y CAMPESINO, 2018). De ahí, las frustraciones profesionales de los que participamos como redactores de planeamiento general (6) .

La preocupación y el compromiso crítico investigador de Víctor Jiménez Barrado, definieron su tesis doctoral sobre «Urbanizaciones ilegales en Extremadura» (JIMÉNEZ, 2018). La tesis doctoral digitaliza mediante SIG todos los instrumentos de planificación urbanística municipal en los 388 municipios, identifica, cuantifica, localiza y data cada una de las más de 40.000 viviendas ilegales en el SNU, con preocupante situación de las ubicadas en terrenos protegidos y, más aún, de las 1.571 geo-referenciadas en el SNU de zonas inundables con riesgo natural manifiesto y muy preocupante. La rururbanización en Extremadura ha introducido un cambio, no planeado, del modelo urbanístico y territorial, al ser un fenómeno que se ha desarrollado durante 36 años a la vista de todos, bajo formas ilegales y

clandestinas, dando lugar a la presencia de más de 350.000 construcciones en el Suelo No Urbanizable (41.194,31 km²) (JIMÉNEZ Y CAMPESINO, 2017 y 2018a).

La ordenación patrimonial de los Conjuntos Históricos tampoco pasa la revista, porque la *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura* (LPHCE), llegó —también incomprensiblemente— tarde (14 años después de la aprobación de la LPHE'1985), retocada por la *Ley 3/2001, de 17 de febrero, de Modificación Parcial de la Ley 2/1999, de PHCE*.

Pese a la obligatoriedad de redactar y aprobar los Planes Especiales de Protección (art. 40.1), de los 30 Conjuntos Históricos declarados tan sólo 6 disponen de PEP vigentes (Cáceres, 1990; Plasencia, 1994; Coria, 1994; Jerez de los Caballeros, 1999; Mérida, 2000, y Trujillo 2006), pero manifiestamente obsoletos y, salvo los dos últimos, sin el ajuste obligado a la legislación patrimonial extremeña. Si a ello se une que tan sólo 5 disponen de Planes Generales vigentes, y únicamente 3 con PGM (Olivenza, 2005; Cáceres, 2010; Plasencia, 2015), nos haremos una idea del desajuste con situaciones tan incomprensibles, como la de Guadalupe, con relevante patrimonio mundial, cultural (Real Monasterio) y natural (Geoparque Villuercas-Ibores-Jara), con ausencia total de planeamiento urbanístico hasta la aprobación de su PGM'2019 y patrimonial pendiente de redactar

El problema se agrava si tenemos en cuenta que la mayoría de los Conjuntos Históricos extremeños se localiza en pequeños municipios rurales, con déficits de gestión patrimonial (CAMPESINO y RENGIFO, 2010)), por carencias presupuestarias, técnicas-administrativas y falta de voluntad política. Y el problema no se agota en los Conjuntos Históricos, porque el resto de los núcleos —tan históricos como los declarados y dotados de valiosas arquitecturas singulares y populares— (CAMPESINO, 2006) se encuentra hoy en proceso imparable de despoblación y patrimonialmente desprotegidos

2. Ordenación territorial y modelo territorial pendiente

En 2001, la LSOTEX estableció, miméticamente, tres instrumentos de ordenación territorial: Directrices de Ordenación Territorial (DOT), Planes Territoriales (PT) y Proyectos de Interés Regional (PIR).

- Las DOT, como documento de rango superior del sistema de planificación territorial y urbanística, con carácter vinculante, tenían que definir el modelo territorial pendiente, vinculando sus determinaciones a los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y proyectos sectoriales, públicos y privados (art. 48). Debían formular con carácter estratégico la ordenación de los procesos de ocupación del territorio y la distribución equilibrada de las actividades económicas y sociales en sus emplazamientos. Pese a ello, incomprensiblemente su redacción se demoró 12 años, desde de 2002 hasta la licitación por Decreto 91/2013, de 4 de junio (DOE de 11-06-2013), y su adjudicación, mediante Resolución de 09-10-2014 de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda y Ordenación del Territorio, al equipo de Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L. (EZQUIAGA, 2017), aún sin aprobación definitiva.

- Los PT tenían por objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica supramunicipal, estableciendo para ella los criterios de ordenación contenidos en las DOT. Anticipar la aprobación de Planes Territoriales, sin sujeción a las DOT ha sido un grave error. La delimitación de sus perímetros y municipios nada tiene que ver con criterios de comarcalización funcional. De los 12 licitados, únicamente se aprobaron 4: La Vera; Campo Arañuelo; Embalse de Alqueva, y Sierra de Gata. En ausencia del nonnato Proyecto de Comarcalización Funcional, la *Ley 2010 de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura*, modificada por la *Ley 5/2015, de 5 de marzo* (BOE 72, de 25-03-2015) dio origen a 33 agrupaciones —algunas bastante artificiosas por ser ajenas a las comarcas naturales, históricas, geográficas, económicas y funcionales—. A ellas se añadieron 24 Grupos de Acción Local. En este momento se encuentran en Exposición Pública los PT de La Campiña, de La Serena, y de Villuercas-Ibores-Jara, así como la Modificación 1 de Alqueva.

- Los PIR, de dudosa legalidad, nada aportan al ordenamiento territorial ni urbanístico, por ser proyectos y no planes, y por su controvertida trayectoria legal y operativa, al representar la paradoja de «urbanismo al margen del planeamiento», algo proscrito en la ordenación urbana (JIMÉNEZ Y

CAMPESINO, 2016). El PIR «Marina Isla de Valdecañas» es todo un compendio de dislates (SALCEDO Y CAMPESINO, 2015), con sentencia firme de derribo y muy graves consecuencias económicas, sociales y de imagen de marca turística, a los que se añade la declaración de inconstitucionalidad de la modificación de la LSOTEX, realizada por la Asamblea de Extremadura.

En consecuencia, tras 37 años de autogobierno, Extremadura carece de modelo territorial (CAMPESINO, JIMÉNEZ Y SALCEDO, 2018) por no haber desarrollado las figuras que deberían garantizar la ordenación territorial y urbanística en cascada. El nuevo modelo económico-territorial de Extremadura, que se vende como solución de futuro, responde al nuevo precepto global de «Economía Verde y Circular».

3. La Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (2019)

En la nueva *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura* (LOTUS) se ha producido por fin la superposición de la ordenación territorial sobre la urbanística, como reconocimiento implícito —que no explícito—, del fracaso del planeamiento territorial y del planeamiento urbanístico en Extremadura (CAMPESINO, 2018) sin sometimiento a las Directrices de Ordenación Territorial, aún sin aprobación definitiva (EZQUIAGA, 2017).

El desmantelamiento demográfico de Extremadura obliga a la LOTUS al establecimiento de una nueva y muy discutible por simplista zonificación municipal, al distinguir entre: *núcleos de relevancia* (>5.000 habitantes) 35 (9 %) y *núcleos de base del Sistema Territorial* (<5.000 habitantes) 353 (91 %).

La LOTUS contiene los siguientes instrumentos de planificación territorial y urbanística:

- **Ordenación territorial general:** *Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales*, con Evaluación Ambiental Estratégica.
- **Ordenación territorial de desarrollo:** *Planes de Suelo Rústico y Planes Especiales de Ordenación del Territorio*.
- **Intervención directa:** *Proyectos de Interés Regional*.
- **Ordenación urbanística:** *Planes Generales Municipales* (Ordenación Estructural —adecuada a los instrumentos de ordenación territorial—, y Detallada .para la ordenación sostenible).
- **Ordenación patrimonial:** Planes Especiales (complementarios del planeamiento general).

Asimismo, la LOTUS diferencia entre *Núcleos de relevancia territorial* (>5.000 habitantes, a definir por la LOTUS) y *Núcleos de base territorial* (>5.000 habitantes).

Conclusiones propositivas

- La pretendida «planificación urbanística del territorio» no se ha producido, porque la suma de planes heterogéneos con atribuciones ordenadoras hasta el límite de sus respectivos términos municipales, no ordenaron nada, ni siquiera sus propios ámbitos. Si cada ciudad es modelo de sí misma, resulta incomprensible que los planes generales pretendieran ser uniformes y cortados por el mismo patrón, porque los problemas pueden ser comunes, pero las soluciones han de ser siempre específicas. El fracaso del planeamiento como instrumento de control del desarrollo urbano se aceleró por la explosión de la ciudad en mil pedazos, fragmentada, dispersa y difusa en el territorio, con procesos de rururbanización ilegal incontrolados.
- Al mantenerse en la LOTUS los Planes Generales Municipales, con pretensión de agilizar la tramitación de los mismos, sigue sin resolverse la problemática de, cómo ordenar los minimunicipios que decrecen, y hasta los centros urbanos ya regresivos?
- ¿No son las coyunturas de crisis demográfica y urbanística, los momentos claves para la reflexión sobre ciudad y planeamiento? ¿Si la teoría de la regeneración urbana de 1982, supuso la interiorización de la ciudad, a qué se espera para aplicar a centros históricos, ensanches y periferias la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas contenidas en la ley de las tres RRR de 2013?

- La ordenación del territorio estatal se frustró por las competencias autonómicas transferidas, y en la mayor parte de regiones la ordenación del territorio sigue brillando por su ausencia al imperar la planificación urbanística sobre la territorial.
- En la nueva cultura del territorio, la ordenación del territorio regional, subregional (comarcal) y supramunicipal ha de superponerse al planeamiento urbanístico y a los planes sectoriales interadministrativos. Para ello, los Planes Territoriales son las figuras de ordenación territorial de ámbito supramunicipal para marcar las directrices comunes a la planificación urbanística, articulando asentamientos, posicionando equipamientos y localizando las nuevas demandas de usos.
- La ordenación y protección del paisaje (MATA y TARROJA, 2006) es una vertiente obligada en la gestión de la Nueva Cultura del Territorio y en la práctica de la ordenación territorial, mediante la obligada Evaluación Ambiental Estratégica. para generar procesos de dinamización económica, reequilibrio territorial y desarrollo sostenible.
- En el contexto de reflexión europea (PLAZA, ROMERO y FARINÓS, 2003), el debate profesional sobre ordenación territorial y urbanística debería enfocarse hacia la gestión prudente del territorio, con participación ciudadana y sostenibilidad para enjugar los excesos privados, los desequilibrios territoriales, los procesos segregadores y el deterioro irreversible de los elementos patrimoniales.

Bibliografía (Citada en el texto)

- AA. VV. (1990). *1979-1989. 10 años de planeamiento urbanístico en España*. MOPU, Madrid. 187 p.
- ÁLVAREZ MORA, A. (dr.). (1998): «Territorio y patrimonio». *Ciudades*, 4. Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Valladolid. 269 p.
- ÁLVAREZ MORA, A. (2015): *La ciudad como producto versus la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio como renta y el espacio social*. Lección inaugural curso 2015/2016. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid. Valladolid.
- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES. (2006): *Nueva Cultura del Territorio*. AGE, Mayo, Madrid. 4 p.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2008): «La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)». *X Coloquio Internacional de Geocrítica, Geocrítica*. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (1998): «Políticas urbanísticas 1979-1998», en Mella Márquez, J. M^a. (Coord.). *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*. (Cap. 5. *Una perspectiva regional de las políticas económicas regionales en España*). Akal Ediciones y Asociación Española de Ciencia Regional, XXVIII, Madrid, 1998, pp. 592-607.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (1999): «Ordenación del Territorio: Geografía y Arquitectura», en Pagés Madrigal, J. M. (Coord.). *Arquitecturas na raia – Arquitecturas en la raya 98 / Borba*. Arco Agüero, S.L. Badajoz, pp. 23-29.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (2001): «El paisaje: patrimonio cultural». En AA. VV. *Cultura, Desarrollo y Territorio. III Jornadas sobre Iniciativa Privada y Sector Público en la Gestión de la Cultura*. XABIDE, Gestión Cultural y Comunicación, Vitoria-Gasteiz, pp. 227-239.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (2007): «Planeamiento urbanístico democrático. Generaciones de Planes», en Corchero Pérez, Miguel (dir.). *Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico*, Capítulo II. Editorial Thompson-Aranzadi, S.A., Navarra (diciembre) 680 p. (pp. 85-111).
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (2010-2): «Ordenación territorial de la Extremadura democrática». *Cuadernos Geográficos*, nº 47. Monográfico. Universidad de Granada, Granada, pp. 553-581.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José (2014): «Centros y periferias urbanas: ordenación y

desgobierno», en Lois, R. C. y Miramontes, Á. (eds.). *Reflexiones sobre las ciudades y el sistema urbano en tiempos de crisis*. Universidad de Santiago de Compostela, Grupo de Geografía Urbana (AGE), Santiago de Compostela, pp. 91-117.

— CAMPESINO, A.-J. y JIMÉNEZ, V. (2017): «Planeamiento urbanístico y estrategias ambientales». *Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente*, Volumen VIII, Nº 2. <http://www.unex.es/eweb/monfragueresiliente>. Universidad de Extremadura, Cáceres (abril), pp. 89-105.

— CAMPESINO, A.-J.; JIMÉNEZ, V.; SALCEDO, J. C. (2018): «Extremadura: Tres décadas de autogobierno sin Directrices de Ordenación Territorial». *Revista de Estudios Extremeños*, Tomo LXXIV, Nº 1. Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz, pp. 517-552.

— CAMPESINO, A.-J. y RENGIFO, J. I. (2010): *Urbanismo y Patrimonio*. Colección 1986-2008. Extremadura, más de 20 años de progreso con Europa. Vol. 14. Junta de Extremadura, Fundación Universidad-Empresa, REINE, Badajoz, 120 p.

— CAMPOS VENUTI, G. (1984): «Plan o proyecto. Una falsa alternativa». *Ciudad y Territorio*, 59-60. IEAL, Madrid, 1984, pp. 55-60.

— CEUMT. (1998): *Planes Estratégicos*. Número monográfico, 108. Madrid.

— EZQUIAGA. ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S. L. (2017): «Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTex)». Avance. 25 de Mayo. Consejería de Medio Ambiente y Rural, PAyT, Mérida.

— JIMÉNEZ BARRADO, Víctor (2018). Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable durante el periodo democrático. Tesis Doctoral. Programa de Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible. Departamento de Geografía, Universidad de Extremadura. Cáceres. 712 p. (Dir. Antonio-J. Campesino Fernández). Calificación de Sobresaliente «cum laude». Premio Extraordinario de Doctorado (UEX, 2018).

— JIMÉNEZ, V. y CAMPESINO, A.-J. (2015): «Los Proyectos de Delimitación de Suelo urbano y la desprotección del suelo rural en la provincia de Cáceres», en de la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. AGE, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 159-168

— JIMÉNEZ, V. y CAMPESINO, A.-J. (2016): «Proyectos de (dudoso) Interés Regional. La intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 72. AGE, Madrid, pp. 327-347.

— JIMÉNEZ, V. y CAMPESINO, A.-J. (2017): «Rururbanización en Extremadura: un proceso orgánico consentido», en Allende, F.; Cañada, R.; Fernández-Mayoralas, G.; López, N.; Palacios, A.; Rojo, F.; Vidal, M. J. (eds.). *XXV Congreso de la AGE, 50 años de Congresos de Geografía. Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*. <https://doi.org/10.15366/ntc.2017>. AGE, Departamento de Geografía Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 2.490-2.499.

— JIMÉNEZ, V. y CAMPESINO, A.-J. (2018): «Deslocalización de los urbano e impacto en el mundo rural: rururbanización en "pueblos dormitorio" de Cáceres capital». *Cuadernos Geográficos*, nº 57 (3). Universidad de Granada, Granada, pp. 243-266.

— JIMÉNEZ, V. y CAMPESINO, A.-J. (2018a): «Al margen de la ley: rururbanización en Extremadura», en Cebrián Abellán, F. (coord.). *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, (869 p.), pp. 261-279.

— JUNTA DE EXTREMADURA. (2002): *Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*. Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes, Mérida. (D.O.E. nº 1,

de 3 de enero de 2002).

- LEAL MALDONADO, J. (1989). «La sociología y el urbanismo en los últimos diez años». *Ciudad y Territorio*, 81/82, 3-4. MAP-INAP, Madrid, pp. 39-44.
- MATA, R. y TARROJA, A. (coords.). *El paisaje y la gestión del territorio*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- PLAZA, J. I.; ROMERO, J.; FARINÓS, J. (2003): «Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa». *Ería, Revista de Geografía*, nº 61. Universidad de Oviedo, Oviedo, pp. 227-249.
- PRIETO, F. CAMPILLO, M; DÍAZ, J. M. (2011): «Tendencias recientes de la evolución del territorio en España (1987-2005)». *CYTET*, 168. Ministerio de Fomento, Madrid, pp. 261-278).
- SALCEDO, J.-C. Y CAMPESINO, A.-J. (2015): «Marina Isla de Valdecañas: de Proyecto de Interés Regional a liquidación por derribo». *ERÍA, Revista Cuatrimestral de Geografía*, 97. Ediciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, pp. 173-188.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2011): «Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015». *Crisis y Territorio*. FUNDICOT, Madrid, pp. 55-89. www.fundicot.org
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2012): «Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global». *Ciudades*, 15 (1). Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, Valladolid, pp. 21-50.
- SOLÁ-MORALES, M. de y PARCERISA, J. (1987): «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas». *Estudios Territoriales*, 24. MOPU, Madrid.
- TERÁN TROYANO, F. de. (1984): *Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900-1980)*. Alianza Universidad, Madrid.
- TERÁN TROYANO, F. de. (1989). «Veinte años de teoría y práctica». *Ciudad y Territorio*, MAP-INAP, Madrid. 81/82, 3-4, pp. 11-18.
- TERÁN TROYANO, F. de. (1997): «Resurgam (innovación para recuperar el Urbanismo y continuar el planeamiento)». *Revista Urban*, 1. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, ETS de Arquitectura de Madrid, Madrid.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1978): «Notas sobre el desarrollo histórico del planeamiento en España». *Cuadernos de Investigación. Geografía e Historia*, T. 4, f. 2. Colegio Universitario de Logroño, Logroño, pp. 39-67.

- (1) Unos meses después de la aprobación de la Constitución Española (1978), se aprobaron los tres Reglamentos para el desarrollo de la (LRSOU'75): *Reglamento de Planeamiento* (R.D. 2159/1978), de (23/06/1978), *Reglamento de Gestión Urbanística* (R.D. 3288/1978), de (25/08/1978) y *Reglamento de Disciplina Urbanística* (R.D. 2187/1978) de (23/06/1978). No sospechaban hasta cuándo iban a estar vigentes.
- (2) «El urbanismo no es una técnica, ni un arte, es una ciencia social, o al menos está más cerca de esa rama del saber que de cualquier otra, porque estudia los fenómenos urbanos que no son otra cosa que la expresión territorial de los fenómenos económicos, sociales y políticos. Por ello, la Geografía Urbana, preocupada por los impactos de los procesos económicos y sociales y de las lógicas territoriales, y el Urbanismo son disciplinas condenadas a encontrarse, relacionarse y enriquecerse mutuamente» (LEAL, 1989).
- (3) El día 6 de junio de 2005, *The Economist* definió la burbuja inmobiliaria como el mayor proceso especulativo de la historia del capitalismo
- (4) I Coloquio Nacional de Ordenación del Territorio, organizado por el gobierno de la UCD, dirigido por el ministro Joaquín Garrigues Walker y celebrado en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid en 1981,

- (5) Eclosión de las cualificadas revistas: *Ciudad y Territorio* —1968— (IEAL); *Revista de Ciencia Urbana* —1968— (IEAL); *Ciudad y Territorio*, *Revista de Urbanismo y Ordenación Territorial* —1969—, ambas integradas en *Ciudad y Territorio*, *Revista de Ciencia Urbana* —1970—. *Estudios Territoriales* —1981— (CEOTMA-ITUR), que acabaría fundiéndose en la actual *Ciudad y Territorio* y *Estudios Territoriales* —1993— (CyTET-Ministerio de Fomento).
- (6) Con el doctor arquitecto José-Carlos Salcedo Hernández en su Estudio «Vitruvio Arquitectura», conseguimos la aprobación del PGM de Aldeanueva del Camino, pero no así los de Guadalupe, Hervás y Jerte.