

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA EN EL ÁMBITO DE LA EUROACE¹

Víctor JIMÉNEZ BARRADO (victorjb@unex.es)

Departamento de Arte y Ciencias del Territorio, Universidad de Extremadura

Recibido: 2 de marzo de 2016

Aceptado: 7 de julio de 2017

RESUMEN: Desde la creación de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE) en 2009, la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma extremeña debe considerar un nuevo marco espacial inmediato de relaciones socioeconómicas más amplio y a escala transnacional. Las políticas europeas de cooperación territorial, iniciadas en las postrimerías del siglo XX, han permitido la aparición de sinergias que, hasta entonces, las fronteras nacionales habían impedido. La Iniciativa INTERREG es, sin duda, el pilar fundamental de esta colaboración entre las regiones de los países comunitarios, que con los cinco periodos de programación existentes cumplirá tres décadas. En este nuevo contexto, la región extremeña aprobó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX), aunque su aplicación íntegra y efectiva no ha tenido lugar. La coherencia de un modelo teórico de planificación territorial prevalente sobre la ordenación urbanística no se ha traspuesto a la realidad. El problema radica no sólo en el exiguo ritmo de aprobación de los instrumentos de planeamiento, sino también en la aparición de éstos fuera de una secuencia espacial y temporal lógica. De esta forma, la ordenación del territorio extremeño comenzó por los Proyectos de Interés Regional (PIR), empleados de manera aislada, aunque muy prolífica, y con mayores implicaciones urbanísticas que territoriales. Posteriormente, la aprobación de Planes Territoriales (PT) ha resultado escasa y descoordinada por la ausencia del modelo territorial que las inéditas Directrices de Ordenación Territorial (DOT) deben proponer. Por lo tanto, Extremadura tiene que explorar caminos diferentes en este ámbito, que muy posiblemente signifiquen desandar lo recorrido y constituir un nuevo cuerpo legal que garantice la congruencia territorial a través de sus instrumentos de planeamiento y contemple su integración en un escenario de relaciones transfronterizas.

PALABRAS CLAVE: cooperación transfronteriza, EUROACE, Extremadura, INTERREG, ordenación territorial

SPATIAL PLANNING OF ESTREMADURA IN THE FIELD OF EUROACE

ABSTRACT: Since the establishment of the Alentejo-Centre-Extremadura Euroregion (EUROACE) in 2009, spatial planning of the Autonomous Community of Extremadura should consider

¹ Esta investigación está financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU). Referencia FPU13/00990.

a new immediate spatial framework of wider socio-economic relations and transnational scale. European territorial cooperation policies, begun in the late twentieth century, have allowed the emergence of synergies which, until then, had prevented by national borders. The INTERREG Initiative is, undoubtedly, the key element of this collaboration between the regions of the European Union countries, which will make three decades with the five existing programming periods. In this new context, Extremadura adopted the Law 15/2001, of December 14th, of Spatial Planning and Land of Extremadura (LSOTEX), although its full and effective implementation has not taken place. The consistency of a theoretical model of prevalent land use planning on the urban planning has not been transposed into reality. The problem lies not only in the meager pace of approval of planning instruments, but also in the appearance of these out of a spatial and temporal logical sequence. Thus, frontier territory management began by Regional Interest Projects (RIP), used in isolation, although in very prolific way, and with more urban implications than territorials. Subsequently, the approval of Territorial Plans (TP) has been scarce and uncoordinated by the absence of territorial model, that unpublished Regional Planning Guidelines (RPG) should be proposed. Therefore, Extremadura has to explore different paths in this area, quite possibly means retrace his route and establish a new body of law that guarantees the territorial congruity through their planning tools and considers their integration in a cross-border relations context.

KEYWORDS: cross-border cooperation, EUROACE, Extremadura, INTERREG, spatial planning

I. NACIMIENTO DE LA EURORREGIÓN ALENTEJO-CENTRO-EXTREMADURA

La integraci3n de Espa1a y Portugal en la Uni3n Europea supuso un nuevo contexto pol3tico-administrativo con repercusiones en todos los 1mbitos. La creaci3n de Europa tiene una vocaci3n homogeneizadora, dependiente de la cesi3n de competencias desde los Estados miembros hacia el gobierno comunitario. Este camino, todav3a por recorrer, choca con los diferentes modelos de Estado. La ordenaci3n territorial es un claro ejemplo de las dificultades existentes para la uni3n efectiva, pues en la Raya Ib3rica se enfrentan dos arquetipos: el portugu3s, de corte centralizador, y el espa1ol, donde las autonom3as adquirieron la gesti3n propia de su territorio. Descrito de manera sint3tica, la triple escala administrativa espa1ola (estatal, auton3mica y local), queda reducida a dos en Portugal (estatal y local), si bien es cierto que, en este 3ltimo caso, la Ley 48/1998, de 11 de agosto, de Bases de la Pol3tica de Ordenaci3n Territorial y Urbanismo de Portugal, confiere a las Comisiones de Coordinaci3n y Desarrollo Regional (CCDR), la capacidad para aprobar el planeamiento territorial.

Sin embargo, estos organismos son dependientes de la Administraci3n estatal lusa, por lo que "no tienen autonom3a pol3tica ni legitimidad democr1tica, hechos que confirman el fuerte poder del gobierno central en el planeamiento" (FLORENTINO, 2012: 134). Extremadura, haciendo valer los derechos reconocidos

en la Constitución Española de 1978, adquirió su autogobierno en distintos ámbitos mediante la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. A pesar de ello, no fue hasta principios del siglo XXI, momento en el que otras regiones “ya han dispuesto de hasta dos leyes diferentes sobre esta materia” (MARTÍN JIMÉNEZ, 2014: 346), cuando ejerció su capacidad reguladora en materia de ordenación territorial a través de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)².

El camino hacia la efectiva cooperación transfronteriza hunde sus raíces en la Iniciativa INTERREG, hoy en su quinto periodo de programación (2014-2020). Estas políticas, integradas en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) e iniciadas en 1990, son la base de la relación transnacional a nivel comunitario. Sin embargo, la Iniciativa INTERREG adoptó acuerdos previos como el anterior Programa Operativo de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de España y Portugal 1989-1993, elaborado por ambos Estados miembros. Al mismo tiempo, la firma en 1990 por parte del Estado español del Convenio-Marco de 1980, abrió la posibilidad de concretar acuerdos de cooperación transfronteriza entre las regiones españolas y comunitarias, vetados hasta el momento por la exclusividad que la Constitución Española de 1978 reservaba para el Estado en materia de relaciones internacionales (ITURRIAGA URBISTONDO, 2006: 2). Gracias a este desbloqueo, Extremadura ratificó en 1992 y 1994 sendos Protocolos de Cooperación Transfronteriza con las regiones de Alentejo y Centro. Esta cooperación está coordinada actualmente por el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT), dependiente del gobierno autonómico extremeño y los gobiernos regionales de Alentejo y Centro.

En 2004, la entrada en vigor del Tratado de cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales de España y Portugal, extendió las posibilidades de colaboración entre regiones con respecto a las establecidas en el Convenio-Marco de 1980. Este acuerdo permitió la creación de organismos con personalidad jurídica propia, con capacidad para “asumir la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos o, incluso, el desarrollo de las acciones necesarias para poder beneficiarse del Programa INTERREG” (SOBRIDO PRIETO, 2004: 15).

Previamente, la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999 había establecido la cooperación entre los Estados miembros como pilar fundamental para la creación de Europa. Este documento, que ayudó a la “toma de conciencia de la necesidad de incorporar una dimensión territorial en las políticas públicas euro-

² Extremadura fue la última Comunidad Autónoma española en regular con un texto legal propio sus competencias en materia de ordenación territorial.

peas” (CONDESSO, 2010: 137), definió como objetivo esencial y prioritario el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado. Nació así una visión integral del territorio europeo, sobre el que posteriormente poder aplicar las políticas para alcanzar un fin compartido por todos sus socios. Siguiendo esta línea, el Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), busca dotar a las regiones de entidades destinadas a facilitar esta cooperación transnacional e interregional.

Tras años de trabajo y relaciones bilaterales entre las regiones portuguesas y la extremeña, el nacimiento de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE) tuvo lugar el 21 de septiembre de 2009 en Vila Velha de Ródão (Región Centro, Portugal), con la firma del Convenio constitutivo³ por parte de los representantes de las tres administraciones interesadas. En este documento se incluye dentro de las áreas temáticas prioritarias la ordenación del territorio, dotando a esta agrupación integrada de Administraciones de la capacidad para “concebir estrategias transfronterizas de desarrollo territorial, coordinar su aplicación y asegurar su seguimiento”, así como “ordenar y asegurar la coherencia de las diferentes dinámicas de cooperación en la frontera entre las tres regiones”. De este modo, se abre una vía para la colaboración interadministrativa y el diseño de políticas territoriales conjuntas, sin menoscabar en ningún caso la autonomía de cada uno de sus miembros, lo que además supuso “la mutación de la opacidad territorial en fondo de saco por la permeabilidad ágil de los intercambios” (CAMPESINO FERNÁNDEZ *et al.*, 2008: 236), idea compartida por otros autores (GUTIÉRREZ GALLEGOS *et al.*, 2010: 137). Prueba de las continuas relaciones transfronterizas ha sido la constitución en 1997 del Triángulo Urbano Ibérico Rayano (TRIURBIR), conformado en un inicio por las ciudades extremeñas de Cáceres y Plasencia y la ciudad portuguesa de Castelo Branco, al que en 2007 se unió el municipio de Portalegre, o la creación de la eurociudad Badajoz-Elvas en 2013, cuyo protocolo de cooperación establece como áreas prioritarias para la planificación y promoción de acciones la ordenación del territorio, el transporte y la logística.

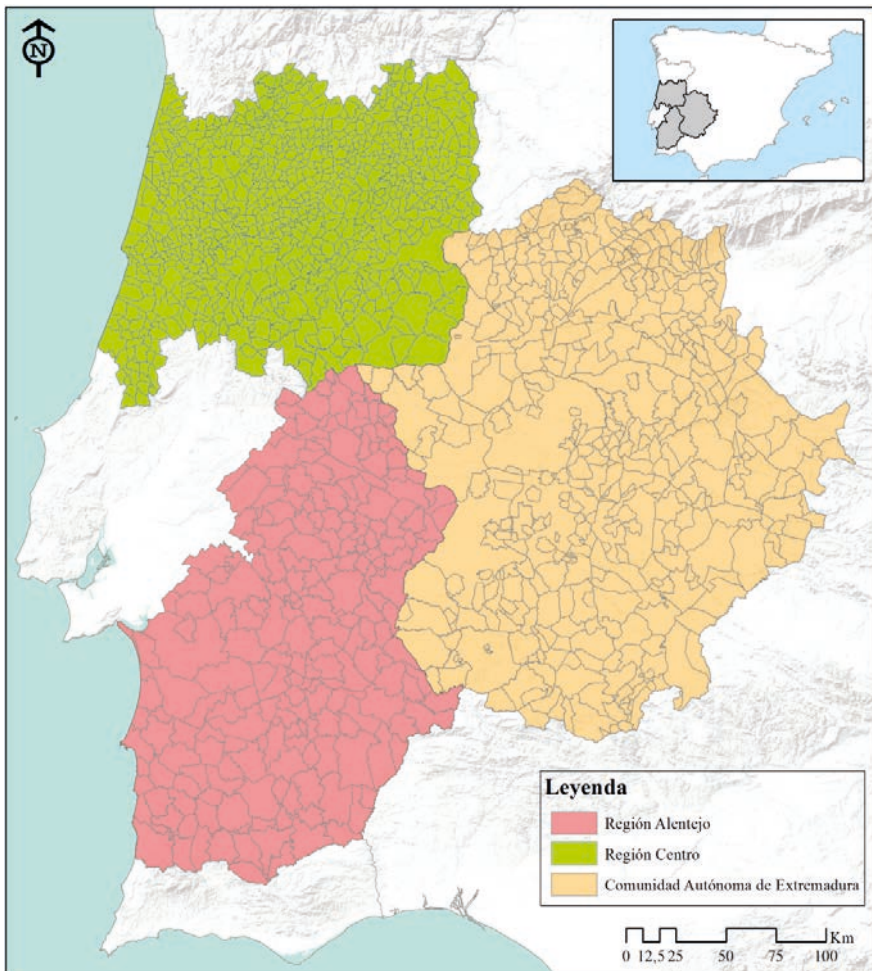
II. EXTREMADURA DENTRO DE LA EUROACE

La EUROACE (Mapa 1) comprende 92.178 Km² y una población total de 4.117.467 habitantes, en la que Extremadura participa con el 45,17% y 26,55%

³ Resolución de 2 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (BOE 18 de febrero de 2010).

respectivamente. De forma general, las zonas interiores y fronterizas sufren procesos de despoblación, fenómeno que se acentúa en el país contiguo ya que “los espacios del interior portugués son, si cabe, más periféricos y están más desprovistos de ciudades que sus vecinos españoles” (LÓPEZ TRIGAL, 2007: 162). A pesar de su escasez, las pequeñas ciudades portuguesas se muestran más relevantes para la organización territorial por su mejor distribución en comparación con el caso español (LÓPEZ TRIGAL, 2016: 28).

Mapa 1. *Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura.*



FUENTE: *Elaboración propia.*

La euroregión alcanza valores muy escuetos en cuanto a densidad de población (44,67 hab./Km²), muy por debajo de la media española (92,39 hab./Km²) y portuguesa (112,29 hab./Km²), aunque también es cierto que la región Centro alcanza registros cercanos a la media (80,31 hab./Km²) por la mayor concentración de población en los municipios de la costa atlántica. Con unos valores más parejos entre sí se sitúan la Comunidad Autónoma de Extremadura y la región de Alentejo (con presencia en la costa también), con una densidad de población de 26,25 hab./Km² y 23,56 hab./Km² respectivamente.

Desde el inicio de la cooperación transfronteriza en 1990, la región extremeña ha experimentado un escueto crecimiento demográfico (aumento del 3,45%), que principalmente ha tenido lugar en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI gracias a la inmigración recibida en las zonas de regadío y las principales ciudades. Este aumento poblacional está relacionado con el periodo de bonanza económica que experimentó el país. Una vez finalizado éste, la recesión que sufre España desde 2008 ha contribuido a la reducción de la población regional hasta los 1.092.997 habitantes actuales, mediante la reactivación del flujo migratorio al exterior y la interrupción de la llegada de nuevos efectivos poblacionales. A pesar del estancamiento demográfico, en Extremadura se perciben trasvases de población a nivel interno, que sirven para consolidar las tendencias observadas anteriormente: afianzamiento de los núcleos vertebradores de la región y vaciamiento progresivo del medio rural.

II.1. El sistema de poblamiento de Extremadura

Extremadura está compuesta por 388 municipios (223 en la provincia de Cáceres y 165 en la provincia de Badajoz). El poblamiento es concentrado si atendemos al número de núcleos de población en relación con el de términos municipales, aunque con un mayor nivel de dispersión en las zonas de montaña. Las localidades más importantes a nivel regional son las de carácter estrictamente urbano, es decir, aquellas que superan los 20.000 habitantes. Éste es un grupo reducido, integrado por las ciudades de Badajoz, Cáceres, Mérida, Plasencia, Don Benito, Almendralejo y Villanueva de la Serena, considerados “centros embrionarios, incapaces de vertebrar el dilatado territorio regional” (CAMPEÑO FERNÁNDEZ, 2010-12: 557). De hecho, la importancia de estas localidades a nivel estatal es ínfima, ya que la ciudad de mayor tamaño es Badajoz con 149.892 habitantes⁴, lo que la convierte en la cuadragésimo tercera ciudad más poblada de España.

⁴ La ciudad de Badajoz es la más poblada en el ámbito de la EUROACE, seguida de las ciudades portuguesas de Coimbra, Leiria y Viseu, todas ellas situadas en la Región Centro.

Este conjunto de tan sólo siete municipios, conocido como el G-7 extremeño, engloba toda la población con carácter eminentemente urbano de la región, que actualmente representa el 40,48% del total (Cuadro 1). Por lo tanto, aunque la Tasa Media de Urbanización (TMU) de Extremadura ha avanzado considerablemente en los últimos años, todavía se sitúa muy alejada de la media nacional (68,37%). Desde finales del siglo XX, este pequeño conjunto de localidades, que apenas representa el 1,80% del total, ha ido aumentando progresivamente su peso demográfico a nivel regional hasta aglutinar a 4 de cada 10 extremeños. Según los datos del Censo de Población de 1991, el G-7 extremeño representaba el 35,76% de la población gracias a sus 377.776 habitantes. Si comparamos estos datos con los más recientes que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE), observamos que el ritmo medio de crecimiento de los municipios que componen el grupo es muy elevado (incremento del 20,19%), destacando casos concretos como los de Almendralejo y Don Benito, que crecieron un 42,06% y un 29,26% respectivamente.

Este proceso de paulatino crecimiento se fundamenta en diversas razones, pero de manera general podemos afirmar que buena parte de los incrementos poblacionales se deben a la constitución de estas localidades como nodos comerciales y de servicios. Su poder de atracción es reducido, y rara vez supera los límites autonómicos, por lo que su dinamismo proviene de los pequeños y medianos núcleos rurales que gravitan sobre ellos. Por lo tanto, es el entorno rural inmediato el que sirve de base al dinamismo urbano, aunque cada vez se encuentra más debilitado, precisamente en favor de estas localidades. Además, la distribución de estos núcleos por la geografía regional impide la competencia directa entre ellos, a excepción del caso de Don Benito y Villanueva de la Serena. Ambos municipios enmarcan sus relaciones, cada vez más, en un escenario de conurbación sinérgica⁵ debido a su gran proximidad. Por otro lado, la reproducción de servicios e infraestructuras en cada uno de los núcleos que conforman el G-7 extremeño ha mermado las posibilidades de interrelación y complementariedad entre ellos.

En una dinámica demográfica parecida al grupo anterior se mueven los municipios pertenecientes al segundo rango de núcleos en la jerarquía urbana extremeña, compuesto por las localidades con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes. A diferencia del anterior, este grupo no es tan estanco por lo que en función de las dinámicas demográficas de determinados municipios, el conjunto aumenta o disminuye.

⁵ Ambos municipios suscribieron en el inicio del año 2016 un documento denominado “Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado Don Benito-Villanueva de la Serena”, que contenía 26 medidas dirigidas a la captación conjunta de fondos europeos (FEDER).

Cuadro 1. Evolución demográfica por rangos jerárquicos urbanos.

| Rango (habs.) | Año 1991 | | | | Año 2015 | | | |
|---------------------|---------------|--------------|-----------|-------------|---------------|--------------|-----------|-------------|
| | Nº municipios | % municipios | Habs. | % población | Nº municipios | % municipios | Habs. | % población |
| X ≥ 20.000 | 7 | 1,84 | 377.776 | 35,76 | 7 | 1,80 | 442.492 | 40,48 |
| 10.000 ≤ X < 20.000 | 7 | 1,84 | 88.624 | 8,39 | 6 | 1,55 | 88.111 | 8,06 |
| 5.000 ≤ X < 10.000 | 27 | 7,11 | 175.737 | 16,63 | 24 | 6,19 | 160.843 | 14,72 |
| 2.000 ≤ X < 5.000 | 66 | 17,37 | 190.705 | 18,05 | 61 | 15,72 | 183.592 | 16,80 |
| X < 2.000 | 273 | 71,84 | 223.696 | 21,17 | 290 | 74,74 | 217.959 | 19,94 |
| TOTAL | 380 | 100 | 1.056.538 | 100 | 388 | 100 | 1.092.997 | 100 |

FUENTE: *Elaboración propia a partir de datos del INE.*

Según los últimos datos del INE, estos subcentros regionales aglutinan 88.111 habitantes (8,06% del total), repartidos entre las localidades de Navalmoral de la Mata, Zafra, Montijo, Villafranca de los Barros, Coria y Olivenza. Son municipios con características heterogéneas que aprovechan la incapacidad del G-7 extremeño para vertebrar todo el territorio, sustituyéndolos (en la medida de sus diferentes capacidades) en algunas de sus funciones. Desde 1991, el incremento poblacional medio de estas localidades se sitúa alejado del promediado por las ciudades del G-7 (aumento del 12,93%), aunque resiste el influjo que éstas últimas tienen sobre el resto del territorio.

La distribución de los centros y subcentros regionales, junto con otros municipios que si bien por tamaño poblacional no cumplen los requisitos (municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes, que pertenecen al tercer rango de la jerarquía de centros poblacionales de Extremadura), si lo hacen a nivel funcional (es el caso de Castuera, Herrera del Duque, Jerez de los Caballeros, Llerena, Trujillo, Valencia de Alcántara), puede constituir la base para replantear una nueva organización territorial y política que deseché la división provincial y el modelo dicotómico entre lo rural y lo urbano. Una reordenación que “podría contribuir a la conso-

lidación de un sistema de ciudades descentralizado y equilibrado y al desarrollo integral” (SÁNCHEZ ZABALA, 1991: 392).

El mantenimiento de la importancia del tercer y ulteriores escalones del sistema de poblamiento de Extremadura depende de la asunción del modelo que la Universidad de Extremadura, desde el Departamento de Geografía (renombrado Departamento de Arte y Ciencias del Territorio), lleva defendiendo más de 20 años que “la no articulación de este sistema favorece el debilitamiento de las ciudades medias y la despoblación general a favor de las de superior nivel” (CAMPESINO FERNÁNDEZ, 2003: 49). Una polarización que las dos provincias más grandes de España no pueden permitirse, más aún, cuando ambas conforman la región menos desarrollada del país. Por esta razón, la evolución demográfica de los 24 municipios extremeños situados en el tercer escalón de la jerarquía de centros poblacionales (cada vez menos numeroso y populoso) cobra mayor relevancia, máxime cuando aún conservan un peso importante para la población total de la región (14,72%). Esta miscelánea de municipios se divide entre aquellos con leves crecimientos demográficos y los que caminan irreparablemente hacia el siguiente grupo de localidades, las que se encuentran en la horquilla de entre 2.000 y 5.000 habitantes. De hecho, si los consideramos como conjunto, su evolución demográfica desde 1991 ha resultado negativa (recesión del 2,14%).

De suma importancia para el mundo rural es la persistencia de este grupo por su capacidad para albergar actividades y servicios de primera necesidad (abastecimiento de comestibles, educación obligatoria y atención sanitaria), más aún en las zonas más despobladas y con un mayor déficit en las comunicaciones y transportes, que son también las más envejecidas.

El peso del cuarto peldaño de la jerarquía extremeña de centros poblacionales (municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes) ha disminuido de manera significativa en las últimas tres décadas en favor de los núcleos más pequeños y los centros regionales. A pesar de ello, se mantiene como el segundo conjunto de municipios por número de localidades y el tercero por el volumen de población que aglutina. En cierta medida, es el claro reflejo de la incapacidad de los sucesivos gobiernos autonómicos para frenar la sangría demográfica. Su mantenido aminoramiento ha engrosado el último escalón del sistema de poblamiento (municipios menores de 2.000 habitantes) en cuanto a número de localidades e incrementado el número de personas que viven en municipios de más de 10.000 habitantes en Extremadura, gracias a los ya mencionados trasvases internos en el ámbito regional.

Por último, los municipios de menos de 2.000 habitantes, en absoluta regresión demográfica cuasi irreversible, vislumbran un futuro nada halagüeño. Cada vez más municipios (casi 3 de cada 4 localidades), suman menos población (cerca

de 1 de cada 5 extremeños). Esto sitúa a Extremadura ante un escenario más que alarmante, pues las perspectivas demográficas nos indican que la supervivencia de estos municipios está seriamente amenazada si únicamente nos atenemos al movimiento natural de la población. El medio rural extremeño se adentra en “un círculo vicioso de fragilidad socioeconómica” (MOLINA de la TORRE y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, 2014: 296), que polariza la realidad territorial entre las zonas urbanas y aquellas con densidades de población muy bajas. A diferencia de otras Comunidades Autónomas (CC.AA.) españolas, la región extremeña no ha registrado hasta la fecha la desaparición de ningún municipio, aunque la prolongación de la coyuntura actual provocará probablemente el “cierre” de algunos de ellos a medio plazo⁶. En el extremo contrario se localizan pequeñas localidades que han experimentado incrementos demográficos, pero siempre ligados a la existencia de actividades económicas muy singulares o su pertenencia al área de influencia más próxima de los centros y subcentros regionales.

Atendiendo a los datos observados, sólo una mejora de la economía y una política integral de redistribución de infraestructuras y servicios podrán aplacar el ritmo de despoblación del medio rural, sin por ello perjudicar el dinamismo de los centros y subcentros regionales.

II.2. Infraestructuras de transporte

La configuración y crecimiento de la red de infraestructuras ha contribuido a la consolidación y crecimiento de los núcleos urbanos más notables de la región, mejorando además la conectividad y las posibilidades de supervivencia de la población del medio rural. Tal y como se expone en el documento denominado “Estrategia EUROACE 2020”, la eurorregión, y por ende Extremadura, es “un espacio de circulación de personas y mercancías entre territorios más dinámicos, como las capitales ibéricas” (ALBERGARIA *et al.*, 2010: 33). Por lo tanto, la región extremeña debe aprovechar su importante papel geoestratégico dentro de la península para potenciar sus relaciones trasfronterizas e incluso intrarregionales.

En la actualidad, todas las localidades que forman el G-7 extremeño están incluidas en la red principal de vías de alta capacidad (Mapa 2), lo que mejora notablemente sus perspectivas económicas y, por lo tanto, demográficas. Este

⁶ Según los datos del INE, Extremadura cuenta con 7 municipios con una población inferior a 100 habitantes (Robledillo de Gata, Cachorrilla, Garvín, Benquerencia, Ruanes, El Carrascalejo y Campillo de Deleitosa), que por sus proyecciones demográficas e índice de envejecimiento sufren un alto riesgo de desaparecer.

conjunto de vías está compuesto por las autovías nacionales y regionales, así como las líneas de ferrocarril.

Mapa 2. Red básica de vías de comunicación en Extremadura.



FUENTE: *Elaboración propia a partir de la cartografía de OpenStreetMap.*

Los ejes fundamentales son la autovía A-5 (E-90), la autovía A-66 (E-803) y la línea ferroviaria Madrid-Badajoz. A este grupo también se podría añadir el aeropuerto de Badajoz⁷ (Talavera la Real), única infraestructura de este tipo en la región.

En primer lugar, la autovía del Suroeste o A-5 vertebra la región siguiendo el recorrido aproximado de la antigua carretera Nacional V. Su carácter radial implica la conexión en sentido noreste-sudoeste, lo que supone la unión principal y directa de Madrid con Badajoz y Lisboa. Desde su construcción en los años 90 del siglo pasado, este trazado ha beneficiado a otros núcleos de Extremadura entre los que se encuentran Navalmoral de la Mata, Trujillo, Miajadas, Mérida y Montijo. Su importancia radica en su capacidad para atraer flujos desde el área metropolitana más importante del país hasta la región, así como constituir el enlace entre dos capitales europeas y la vía de comunicación entre el interior peninsular y los puertos atlánticos centrales y meridionales de Portugal. Su Intensidad Media Diaria (IMD) en el año 2015, según los datos del Ministerio de Fomento, sólo alcanzó valores relevantes (>15.000 vehículos diarios) en los tramos comprendidos entre el límite provincial de Cáceres-Toledo y Navalmoral de la Mata, así como en prácticamente todo su recorrido por la provincia de Badajoz. En el primer caso, los valores se deben en su mayoría a la afluencia de vehículos procedentes de la capital española y en el segundo caso, a las relaciones de la capital autonómica con los núcleos urbanos de su alrededor.

En segundo lugar, destaca la autovía Ruta de la Plata o A-66, uno de los ejes vertebradores del territorio nacional en sentido norte-sur, y por ende de la región extremeña a la que atraviesa completamente en su recorrido desde Gijón hasta Sevilla. Gracias a su construcción se incluyen dentro de la red de alta capacidad municipios tan importantes a nivel autonómico como Plasencia, Cáceres, Almendralejo y Zafra. A escala nacional supuso la ruptura con el modelo radial imperante, lo que benefició a Extremadura desde el punto de vista de las conexiones internas, puesto que ayudó a mejorar ostensiblemente los vínculos entre los extremos septentrionales y meridionales de la región. La IMD de esta vía es sensiblemente inferior, rondando los 10.000 vehículos diarios en todos sus tra-

⁷ El aeropuerto de Badajoz está gestionado por la sociedad Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA). Desde 1990, esta infraestructura de transporte ofrece servicio de manera interrumpida a la población civil. Sus instalaciones se componen de una terminal (4.400 m²) y una plataforma de aeronaves (35.000 m²). Según datos de AENA, durante el año 2016 se gestionaron 1.563 movimientos de aeronaves, con un tráfico total de 32.963 pasajeros, lejos de su máximo registrado en el año 2008 (91.585 pasajeros). En la actualidad, sólo opera una compañía (Air Nostrum) que ofrece un servicio de seis frecuencias semanales a Madrid y cuatro a Barcelona, además de otros destinos durante el periodo estival.

mos, entre los que destacan algunos comprendidos entre Plasencia y Cáceres y todos aquellos situados al sur de Mérida. Cabe subrayar la importante relación que muestran los registros de tránsito de vehículos entre Almendralejo y la capital extremeña (este tramo presenta los valores más elevados de entre las carreteras extremeñas con más de 18.000 vehículos diarios) y, por el contrario, los débiles flujos entre Cáceres y Mérida (alrededor de los 10.000 vehículos de media al día).

Por otro lado, el resto de carreteras de alta capacidad, bien sea la A-58 (de titularidad estatal) o las autovías autonómicas EX-A1 y EX-A2, han venido a complementar y conectar la malla básica. Así, la primera de ellas ha permitido la conexión de la capital provincial cacereña con la red radial nacional, del mismo modo que las de titularidad regional han conectado Plasencia y la conurbación Don Benito-Villanueva de la Serena con la red estatal. Todas ellas se sitúan en unos registros de tránsito cercanos a los 5.000 vehículos diarios, muy por debajo de la media de la red del Estado, ya que su función principal es ramificar y establecer la conexión entre las distintas vías de la red principal nacional.

Dentro de éstas, la autovía EX-A1 es un claro ejemplo de las deficiencias en la cooperación transfronteriza. La falta de coordinación entre las Administraciones de un lado y otro de la frontera, así como la divergencia en sus intereses, ha impedido maximizar la rentabilidad y utilidad de esta infraestructura, cuyo objetivo inicial era, más allá de ser el eje vertebrador de todo el norte extremeño, establecer una nueva conexión entre Madrid y Lisboa (la más corta). Así, las previsiones de unir la autovía A-5 a su paso por Naval Moral de la Mata con la frontera lusa se han estancado en el municipio de Moraleja, a escasos 20 kilómetros de Portugal, por la negativa del gobierno portugués a conectar a través de vía rápida Castelo Branco, y por ende la autovía A-23 o IP-2 (E-802), con Monfortinho, situado en el borde hispano-luso, a pesar de que este proyecto figura en su Plan Regional de Ordenación del Territorio. En la actualidad, las prioridades del país vecino no pasan por mejorar su conexión con la capital española (existen ya otras alternativas más rentables), mucho menos si tenemos en cuenta su coyuntura económica, el nivel de gasto que compromete una infraestructura de este tipo y la escasa densidad de población del espacio que atravesaría.

En resumen, gracias a los 9.165 kilómetros de carreteras⁸ que componen la red viaria de Extremadura, la conectividad de la región queda garantizada, ya que “la red capilar que une a todos nuestros pueblos es más que suficiente, en

⁸ La red de carreteras en Extremadura se reparte entre las de titularidad estatal, que representan un 17,37% del total, las de titularidad autonómica (41,69%) y las gestionadas por las diputaciones provinciales (40,94%).

cuanto a densidad, firme y anchura” (CAYETANO ROSADO, 2006: 1182). Además, el grupo de ciudades más importantes y pobladas está conectado por vías de primer nivel, a la espera de una mayor inversión que sirva para completar el plan de infraestructuras viarias a nivel regional, que a largo plazo tiene el objetivo de prolongar la red de vías de alta capacidad hasta los subcentros regionales y mejorar la conectividad entre vías, gracias a trazados transversales que unan directamente unas autovías con otras.

En cuanto al transporte ferroviario, la región extremeña sufre un déficit significativo en las infraestructuras. De hecho, lejos de avanzar en este camino, en el ámbito de la EUROACE la red ferroviaria “ha llegado a perder kilómetros de recorrido como puede apreciarse en el caso de Extremadura, que ha pasado de 988 kilómetros de vía en 1990 a 748 kilómetros en 2010” (GUTIÉRREZ GALLEGO y PÉREZ PINTOR, 2013: 328), cifras que se mantienen según los últimos datos del Ministerio de Fomento (2013). Por lo tanto, la red ferroviaria de Extremadura está compuesta por 747,81 kilómetros de vías (223,68 kilómetros todavía inoperativos al pertenecer a la red de alta velocidad). Las líneas en uso se corresponden con las de tipo convencional sin electrificar, destinadas a cubrir trayectos de media distancia. Así, la Comunidad Autónoma de Extremadura es junto a la Región de Murcia y Canarias (esta última sin infraestructura ferroviaria), la única en carecer de líneas electrificadas.

Las líneas principales, que unen todos los municipios incluidos en el G-7, son: Badajoz-Cáceres-Madrid (en cuyo trayecto discurre por Plasencia y Navalmoral de la Mata, y que, además, une Cáceres con Valencia de Alcántara a través de un ramal que parte de la capital provincial), Mérida-Sevilla, Badajoz-Mérida-Ciudad Real-Madrid (que incluye en su recorrido Don Benito y Villanueva de la Serena) y Zafra-Huelva.

Dentro de las principales debilidades del transporte por tren en la región se encuentra su excesiva dependencia del modelo radial de comunicaciones, su interrupción (al menos para pasajeros) en la frontera hispano-lusa, la antigüedad de las infraestructuras y el bajo número de usuarios. La desaparición de la línea que unía Plasencia con Astorga en 1985 frustró la conectividad directa con el norte peninsular, desviando hacia el nodo central de Madrid todos los flujos dirigidos al extremo septentrional de la península. Por otra parte, la decisión en 2015 del Tribunal de Cuentas portugués de declarar inviable la continuación en su territorio del “Eje ferroviario de alta velocidad del Suroeste de Europa” (prioritario para la Comisión Europea), que conectaría la capital lusa con la española pasando por Badajoz, ha propiciado la ralentización de la llegada de la Alta Velocidad Española (AVE) a la región. De este modo, la circulación de pasajeros entre ambas

capitales es hoy inexistente a través de Extremadura, puesto que sólo existe una línea destinada al transporte de mercancías. A pesar de la inclusión del proyecto del AVE en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), su elevado coste y las dudas sobre su eficiencia en términos de número de pasajeros transportados al año, ha hecho virar las inversiones hacia otros puntos de la geografía nacional. Además, el considerable aumento del precio del billete, así como la reducción de nodos (estaciones), y la competencia con otras tipologías de transporte mucho más económicas, cuestionan su utilidad en una de las regiones con menor renta per cápita y densidad de población.

En cuanto a las perspectivas de futuro, la conexión entre la futura plataforma logística de Badajoz con el Puerto de Sines, supondrá un avance logístico notable para la transacción de bienes y capital entre las regiones de la EUROACE. Actualmente, el compromiso del gobierno portugués es finalizar las obras de la conexión directa entre Badajoz y Sines en el año 2021. No obstante, tanto éste como otros proyectos han sufrido retrasos derivados de la carestía presupuestaria propiciada por la crisis y la exclusión de estos espacios de las zonas con tratamiento prioritario por parte de los Estados.

III. BASES Y EXPERIENCIAS DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSFRONTERIZA EN LA EUROACE

La cooperación transfronteriza en materia territorial se articula a través de los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas (GIT), oficinas destinadas a organizar, coordinar y promover actividades conjuntas entre las regiones fronterizas. Este organismo resulta fundamental para guiar la acción sinérgica entre Alentejo, Centro y Extremadura, ya que su metodología de trabajo sirve para superar las diferentes estructuras administrativas a un lado y otro de la frontera, principal dificultad que nos presenta esta tarea (CORRALES ROMERO, 2006: 1.300). En el caso de la EUROACE existen tres oficinas (una por cada región que la compone) con carácter autónomo en términos de gestión presupuestaria (dependiente de la Iniciativa INTERREG) y recursos humanos, pero desarrollando una actividad coordinada para todo el ámbito. Según el propio organismo de la EUROACE, las funciones de los GIT son:

- Estimular todo tipo de relaciones y proyectos de cooperación entre Extremadura y Portugal, poniendo en contacto y asesorando a los actores de uno y otro lado de la frontera.

- Coordinar, asesorar y prestar apoyo t́cnico a las Comisiones Sectoriales de la EUROACE.
- Organizar directamente o prestar apoyo t́cnico y financiero para la realizaci3n de jornadas y seminarios sobre temas espećficos, cursos de portugués, encuentros de empresarios, exposiciones art́sticas y, en general, cualquier proyecto de interés para el cumplimiento de sus fines.
- Promover y apoyar de manera especial la celebraci3n de intercambios entre escolares portugueses y espa~oles, fomentando desde la primera infancia la convivencia entre los j3venes como pieza fundamental para favorecer el conocimiento, entendimiento y respeto mutuo.
- Editar y difundir publicaciones sobre temas que afecten a las relaciones entre Extremadura y Portugal
- Ejercer el Secretariado T́cnico de la Eurorregi3n.

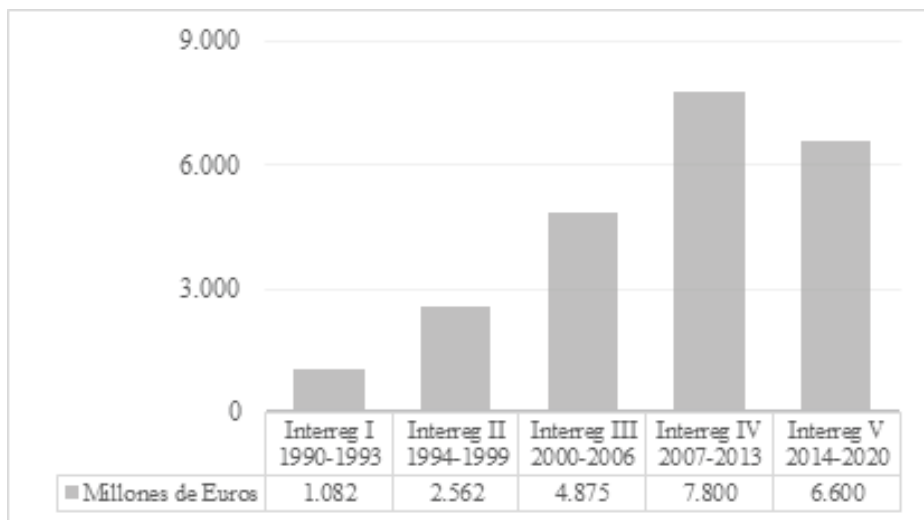
En 2018 se cumplirán 25 a~os desde la aparici3n de los GIT en la EUROACE (los primeros en la Raya Ibérica), tiempo en el que las relaciones entre las tres regiones han ido aumentando (más de 130 actividades programadas en el a~o 2015) a la vez que se ha reducido el papel protagonista de los fondos europeos. En los últimos a~os, las iniciativas con caráctér transfronterizo se han nutrido de los fondos regionales y locales además de los comunitarios. La participaci3n de las Administraciones demuestra un compromiso hacia el proyecto europeo, lo que servirá además para paliar la posible reducci3n de fondos destinados a la cooperaci3n en la Raya, pues a nivel comunitario el V periodo de programaci3n de la Iniciativa INTERREG (Gráfico 1) ya contempla una disminuci3n del presupuesto, aunque esto no se refleje en el ámbito hispano-luso.

En los albores del GIT, las primeras iniciativas se encaminaron al conocimiento mutuo, tanto de la parte administrativa como de la civil, a través de la organizaci3n de reuniones y actividades como la ense~anza del portugués y el espa~ol. No obstante, las relaciones han ido incrementando y virando hacia un sentido más econ3mico-estratégico sin renunciar a los prop3sitos iniciales. Así, desde la Junta de Extremadura se promovió a finales de 2015 el denominado Plan Portugal, para establecer la regi3n como un referente en las relaciones hispano-portuguesas y para reforzar la competitividad del espacio EUROACE en un contexto internacional.

La canalizaci3n de los fondos europeos para la colaboraci3n entre Espa~a y Portugal se realiza a través del Programa Operativo de Cooperaci3n Transfronteriza Espa~a-Portugal (POCTEP), que en el último periodo programado

(2014-2020) presenta un aumento presupuestario de más del 8% con respecto al anterior. Si prestamos atención al último periodo completado (2007-2013), nos encontramos con una inversión total que supera los 354 millones de euros repartidos entre 220 proyectos y casi un millar de entidades beneficiarias. Las acciones se engloban en uno de los cuatro ejes principales: Competitividad y empleo, Ambiente, Patrimonio y prevención de riesgos, Integración socioeconómica, y Ordenación del Territorio y accesibilidades. En este último caso, según los datos de la Memoria anual 2015 de la EUROACE, los proyectos realizados han ayudado a la creación de cinco observatorios de desarrollo territorial transfronterizo, la mejora de 424 kilómetros de carreteras y siete infraestructuras para la navegación, y además se han mejorado infraestructuras locales de comunicación y transporte urbano y efectuado acciones destinadas al ahorro energético y la potenciación de las energías renovables.

Gráfico 1. *Apoyo financiero de la Iniciativa INTERREG.*



FUENTE: EUROACE. *Elaboración propia.*

Una de las iniciativas que más interés tienen para el estudio de la EUROACE es la creación del Observatorio Territorial de la Eurorregión, que comenzó a través del proyecto GEOALEX para el análisis de la región del Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura, continuó a través de los proyectos OTALEX y OTALEX-II, y hoy se mantiene a través del proyecto OTALEX-C, el cual incluye también el estudio de la región Centro, completando así el ámbito geográfico de la EUROACE. La creación de una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) y

la elaboración de estudios socioeconómicos anuales sirven de base para futuras investigaciones sobre la eurorregión.

IV. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA

Las iniciativas de cooperación transfronteriza no han tenido una trasposición normativa, por lo que los esquemas portugueses y españoles se mantienen diametralmente opuestos. Por lo tanto, aunque Extremadura tiene competencia plena sobre su ordenación territorial, las regiones portuguesas aun dependen del Estado central, lo que impide hablar de una planificación territorial de la EUROACE. No obstante, las tres regiones comparten algunos patrones como su carácter plenamente rural. La población todavía se mantiene en determinados núcleos rurales que, aún en declive, logran subsistir gracias a la presencia de un sistema policéntrico de ciudades pequeñas. De hecho, sólo algo más de un tercio de la población de la EUROACE tiene carácter urbano, no llegando la más populosa de las ciudades a los 150.000 habitantes.

A la espera de una planificación territorial transfronteriza, la legislación extremeña en materia de ordenación territorial puso a disposición de la Administración regional un cuerpo de instrumentos de planificación en cascada, jerárquicamente superior al planeamiento urbanístico, dividido en tres niveles.

IV.1. Directrices de Ordenación Territorial

Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) son el instrumento integral⁹ para la planificación territorial en Extremadura. Su carácter global se basa en su capacidad exclusiva de ordenar todo el ámbito geográfico regional y su prevalencia sobre cualquier tipo de instrumento de planeamiento, sin perjuicio del necesario y obligado respeto hacia las afecciones sectoriales y las competencias estatales contenidas en el artículo 149 de la Constitución Española. Sin duda alguna, establecen el marco fundamental para el desarrollo del modelo socioeconómico de la Comunidad Autónoma, al que deben acogerse, debido a su carácter vinculante, todas las iniciativas, públicas o privadas, que estén implantadas en Extremadura o pretendan estarlo. Esta naturaleza holística impide un alto grado de concreción en sus determinaciones, tarea encomendada por la normativa a otras figuras.

⁹ Las DOT también podrán tener carácter parcial, bien sea desde el punto de vista geográfico o desde la perspectiva sectorial.

La finalidad de las DOT es clara: la ordenación en clave estratégica de todos los usos y aprovechamientos presentes en el territorio, siempre dentro del marco de la sostenibilidad y el interés general; el establecimiento de una garantía para la coordinación y cooperación interadministrativa en pos del desarrollo municipal; y la previsión de escenarios de desarrollo futuros.

De manera resumida, sus determinaciones abarcan el diagnóstico de la región, la definición de su red territorial básica, el señalamiento de los criterios para definir los espacios idóneos para la implantación de nuevas actividades y de aquellos destinados a su conservación, el establecimiento de normas de aplicación general, la regulación de la actividad administrativa, así como la revisión continua de sus efectos y los supuestos de modificación o revisión del propio documento, ya que las DOT tienen vigencia indefinida. Además, dentro de ellas se incluye la capacidad para definir las áreas sobre las que actuarán los Planes Territoriales, siendo éste un punto fundamental para dotar de coherencia al modelo de planificación en cascada vigente.

Son varios los estudios que la Administración regional promovió, incluso con anterioridad a la aparición de la LSOTEX, para realizar un diagnóstico preciso de Extremadura que ayudara a la creación de las DOT y, en definitiva, al progreso socioeconómico. Entre ellos cabría destacar 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. A ello también ayudaron los trabajos elaborados por Arenal Grupo Consultor denominados “Estudio territorial sobre el Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma de Extremadura” de 1998 y “Análisis complementarios del sistema de ciudades de Extremadura”, encargados de examinar los nodos urbanos y su interrelación a escala regional y transfronteriza.

De manera incomprensible, el gobierno regional, una vez aprobada la LSOTEX, abandonó los intentos de elaborar las DOT, a pesar del conocimiento exhaustivo del territorio que le habían proporcionado los estudios técnicos y científicos que la misma Administración promovió y de la palmaria necesidad de reorganizar funcionalmente la Comunidad Autónoma para escapar de las regiones Objetivo 1. Pasados más de 15 años desde la entrada en vigor de la LSOTEX, y con Extremadura como única Comunidad Autónoma española incluida dentro

del grupo de regiones objetivo de convergencia (las anteriormente denominadas Objetivo 1, y menos desarrolladas de la Unión Europea), las DOT siguen sin iniciar su tramitación. Únicamente, en la segunda mitad de la VIII legislatura (2011-2015), se realizaron las primeras tentativas para conseguir la elaboración de este documento. Así, mediante el Decreto 91/2013, de 4 de junio (DOE 11 de junio de 2013), el entonces denominado Gobierno de Extremadura acordó la formulación de las DOT (con carácter integral). El objetivo de este mandato fue la creación de un documento de Avance, para lo cual, convocó a través de la Resolución de 28 de agosto de 2013 (DOE 10 de septiembre de 2013) el concurso público para la contratación de los “Trabajos de apoyo a la redacción de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura” adjudicado a la empresa Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio¹⁰. Con posterioridad, la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo firmó un Convenio con la Universidad de Extremadura¹¹ para la redacción de un documento (en el plazo de dos años y por un importe total de 60.000 euros) de propuestas estratégicas y apoyo científico al proceso de elaboración de las DOT.

El resultado de estos trabajos ha sido, aun habiendo superado los plazos fijados en el Decreto, la elaboración de un Borrador y Documento de Avance de las DOT, fruto del trabajo del equipo redactor y la participación de entes públicos y privados a través de cinco mesas temáticas y veintiuna mesas territoriales celebradas en distintos puntos de Extremadura. En estos documentos se sientan los principios rectores de la planificación territorial y estratégica de Extremadura:

- Dinamizar socioeconómicamente la región.
- Fortalecer la red urbana y potenciar la organización supramunicipal.
- Gestionar los recursos del territorio de manera sostenible.
- Mejorar la gobernanza del territorio.
- Avanzar en la vertebración suprarregional.

¹⁰ Resolución de 9 de octubre de 2014 de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio, por la que se anuncia la formalización del contrato del servicio Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura. Expediente SER0313080 (BOE 27 de octubre de 2014).

¹¹ Resolución de 28 de mayo de 2015, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Junta de Extremadura y la Universidad de Extremadura para el apoyo científico y la formulación de propuestas estratégicas en la elaboración de las directrices de ordenación territorial de Extremadura (DOE 10 de junio de 2015).

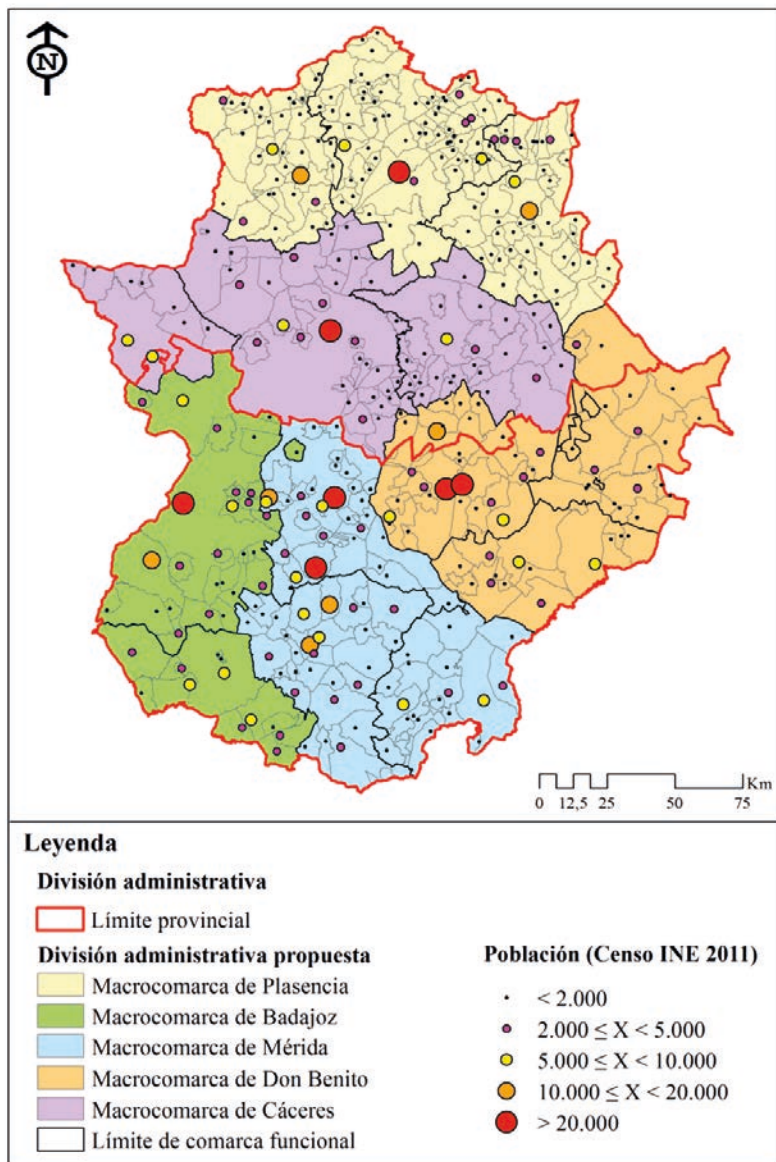
En este sentido, las directrices van encaminadas a impulsar el desarrollo de los servicios y las grandes infraestructuras, como forma de consolidar el dinamismo demográfico y económico de las áreas y núcleos más importantes en la actualidad. En cuanto a las zonas rurales, se busca su mantenimiento a través de un proceso de comarcalización funcional (Mapa 3) que a su vez constituya un soporte para una nueva organización administrativa supramunicipal. En base a esto, el documento de Avance de las DOT propone una triple jerarquización de los núcleos, capitalizada por el G-7 extremeño o “núcleos regionales”, seguido de un grupo de “núcleos subregionales” y por último, el resto de municipios. Las líneas básicas de este esquema no son nuevas, ya que su germen está incluido en el ya mencionado Estudio Territorial de Extremadura I. En él, se propone la subdivisión del territorio en función de las interrelaciones reales de los núcleos, de las cuales surgen unas cabeceras comarcales como nodos vertebradores. Estos enclaves deberán integrar, según el modelo, la mayor parte de los servicios supramunicipales, a fin de garantizar su máxima accesibilidad dentro del medio rural.

En Extremadura, a pesar de la inexistencia de la comarca como entidad administrativa propia, la Junta ha subdividido sus tareas de gestión en diferentes delimitaciones espaciales asimilables a éstas. No obstante, cada organismo autonómico ha definido distintas zonas en función de criterios sectoriales dispares, de lo cual resulta una división geográfico-administrativa disfuncional. Por lo tanto, la delimitación de las comarcas naturales y/o culturales no coinciden con las áreas socio-sanitarias o educativas, y los límites de éstas discrepan a su vez entre ellos. La adopción del modelo de comarcalización funcional supondría la homogenización de criterios, además de la constitución de un único sistema de subdivisión administrativa subregional, al que deban adaptarse todos los organismos autonómicos sectoriales.

Las recientes propuestas de la Junta de Extremadura abogan por la redacción paralela de una nueva legislación en materia de ordenación territorial y urbanística, la tramitación de las DOT acorde a este nuevo marco legal y la promulgación de una Ley de comarcalización, siguiendo criterios funcionales que sentarían las bases de la organización social, económica y territorial de la región para las próximas décadas.

Respecto al aprovechamiento de los recursos endógenos, la estrategia propuesta pasa por la especialización en productos de calidad y la valorización de nuestros espacios naturales y protección del paisaje, no sólo como patrimonio sino como pilar económico. Por último, la cooperación transfronteriza adquiere protagonismo entre las líneas de actuación prioritaria, pues se identifica como uno de los ejes fundamentales para el desarrollo futuro de la región.

Mapa 3. *Divisi3n administrativa actual y comarcalizaci3n funcional de Extremadura.*



FUENTE: *Elaboraci3n propia.*

IV.2. Planes Territoriales

La indefinición de los criterios de división territorial en Extremadura ha supuesto un lastre insalvable para la verdadera implantación de la ordenación supramunicipal. Tal y como queda expuesto en el apartado anterior, la ausencia de las DOT, y por lo tanto, de una delimitación subregional, ha impedido plasmar en estos instrumentos las sinergias presentes en el territorio. El actual reparto espacial carece de los fundamentos socioeconómicos necesarios para inducir el progreso, ya que se basa más en razones políticas, históricas o naturales que funcionales.

Dentro de un modelo de planificación escalár que no ha elaborado su estrategia integral (a definir por las DOT), anticipar el proceso de aprobación de los Planes Territoriales (PT) ha constituido un grave error. La hipotética aparición *a posteriori* de las DOT abre por lo tanto dos vías: la asunción de la actual zonificación (lo cual contravendría el esquema jerárquico definido en la LSOTEX) o la invalidación de las escasas figuras ya aprobadas, a la espera de la redefinición de las áreas de organización espacial a través del proceso de comarcalización. Además, la falta de previsión global nos sitúa ante un escenario dividido entre los espacios ya definidos (aquellas zonas que ya han aprobado o iniciado la tramitación de sus PT) y un espacio indefinido, aún muy amplio y heterogéneo, que incluye gran parte de los más importantes núcleos urbanos del contexto regional.

Por lo tanto, los actuales PT carecen de coherencia territorial y estratégica no por sus contenidos sino por los problemas para insertarse de forma conjunta en los postulados definidos en el marco legal vigente. Su teórica delimitación geográfica les exige mayor nivel de concreción en sus propuestas y determinaciones, entre las que se incluyen la definición de los objetivos de ordenación para el ámbito concreto, así como los criterios de localización de infraestructuras y servicios. Esto último requerirá adaptaciones de la normativa urbanística y reglamentar una serie de normas de aplicación directa. En consecuencia, tal nivel de detalle exige la formulación de un documento técnico muy exigente compuesto al menos por una memoria de análisis y diagnóstico, una memoria justificativa, una memoria económica, una normativa, una evaluación de impacto de las propuestas, y la documentación gráfica correspondiente, que serán acompañadas de una evaluación ambiental inicial y un Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA).

Como figuras de planificación supramunicipal, la misión de los PT se corresponde con la organización integral o sectorial de un ámbito geográfico determinado, que debe encajar en un modelo global predefinido que actualmente no existe. Esta ausencia dificulta el engarce entre los distintos PT, mientras que sus

diferentes ritmos de tramitación y aprobación favorecen el tratamiento de estos espacios como contenedores estancos e independientes entre sí, lo que repercute negativamente en la organización racional del territorio. Además, la desigual implantación del Plan General Municipal, como único instrumento de planeamiento general urbanístico adaptado a la LSOTEX, merma la ejecución de las posibles acciones propuestas por el planeamiento supramunicipal.

Hasta la fecha se han creado 12 demarcaciones territoriales sobre las que deben implantarse los PT (Mapa 4). De ellas, solamente tres consiguieron aprobar su instrumento de planificación territorial, mientras que el resto se encuentran en estados de tramitación iniciales. Esto significa que sólo un 8,55 % de la superficie extremeña y un 12,37 % de los municipios de la región cuentan con un PT vigente. La constitución de estas zonas se localiza en los espacios de frontera, bien sean de carácter autonómico o estatal, quedando excluidos todos los núcleos que componen el G-7 extremeño y, por lo tanto, los verdaderos nodos vertebradores de Extremadura.

La aprobación definitiva de los Planes Territoriales del Campo Arañuelo¹², La Vera¹³ y del Área de Influencia del Embalse de Alqueva¹⁴ se produjo entre 2008 y 2009, en estrecha relación con grandes proyectos u oportunidades de diversificación económica para estos ámbitos geográficos. La redacción de los mismos sólo recayó en equipos endógenos en el primero de los casos, ya que su elaboración correspondió a la Oficina de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio de la Mancomunidad Integral de Municipios Campo Arañuelo (con la colaboración de Arenal Grupo Consultor), siendo el resto de documentos redactados por equipos profesionales externos (Ingeniería IDOM para La Vera y Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio, encargado posteriormente de la elaboración de las DOT, para el Área de Influencia del Embalse de Alqueva).

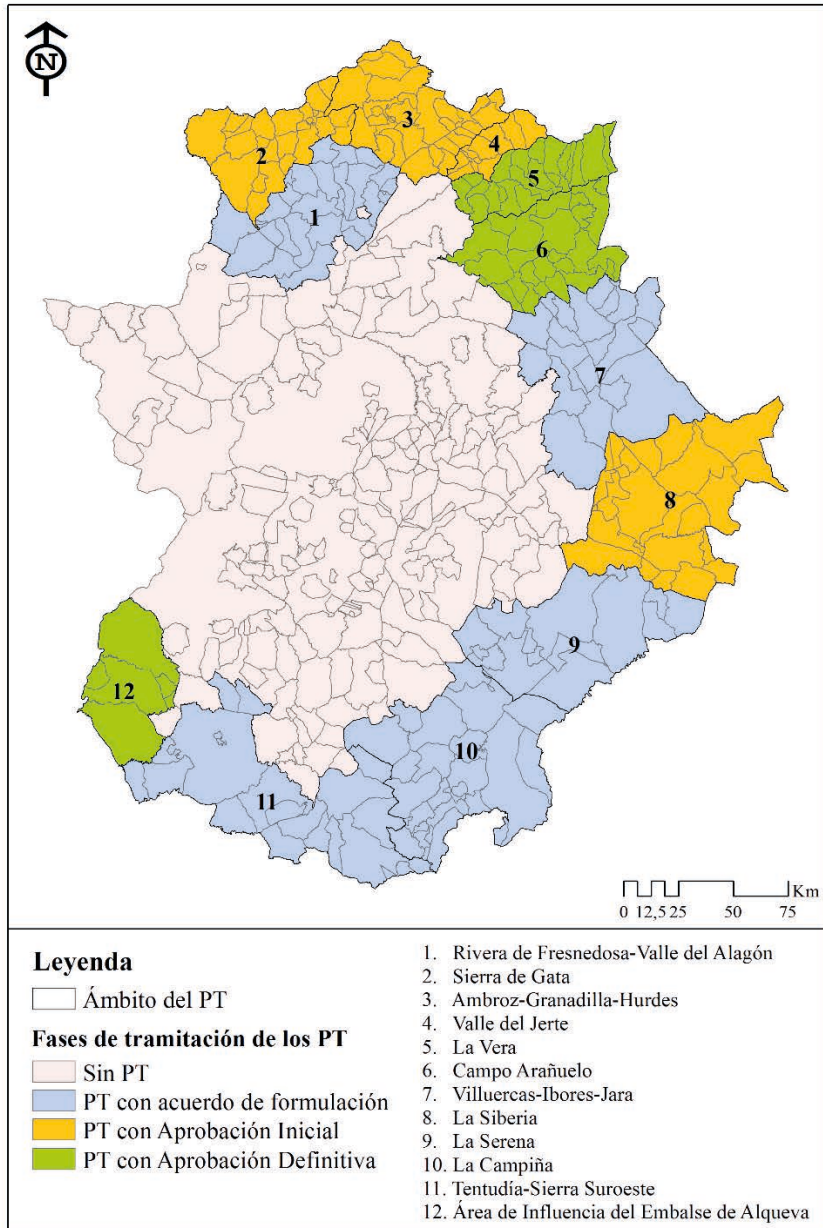
En resumen, la aplicación de los PT sin una lógica territorial homogénea para toda Extremadura ha significado que los instrumentos de ordenación supramunicipal se encuentren, en un corto periodo de tiempo, desfasados con respecto a las futuras DOT.

¹² Decreto 242/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de Campo Arañuelo. (DOE 27 de noviembre de 2008).

¹³ Decreto 243/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de La Vera (DOE 27 de noviembre de 2008). Este PT fue modificado por el Decreto 153/2014, de 8 de julio (DOE 14 de julio de 2014).

¹⁴ Decreto 211/2009, de 11 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial del entorno del embalse de Alqueva (DOE 18 de septiembre de 2009).

Mapa 4. Fases de tramitación de los Planes Territoriales en Extremadura.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Extremadura.

IV.3. Proyectos de Interés Regional

Los Proyectos de Interés Regional (PIR) son el útimo escalón de la ordenación territorial, inmediatamente prevalentes con respecto a los PGM, dentro ya de la ordenación urbanística. Su naturaleza predominantemente ejecutiva, combinada con esta preponderancia sobre el planeamiento urbanístico (en muchos casos caduco e inadaptado a la LSOTEX) ha permitido un abuso de la figura como contenedor de proyectos que chocaban con las posibilidades normativas vigentes. La confusión en cuanto a sus funciones ha excedido el interés general al desarrollar proyectos privados de dudosa legalidad, y cuando se ha esgrimido con razón su utilidad pública, el desarrollo se ha proyectado sobre zonas que contravenían, gracias a su capacidad para clasificar suelo, el planeamiento urbanístico municipal (JIMÉNEZ BARRADO y CAMPESINO FERNÁNDEZ, 2016).

La aplicación real de este instrumento, con diferencia el más prolífico de entre los destinados a la ordenación territorial, nos lleva a encuadrarlo en un contexto urbanístico. La escasez de instrumentos prevalentes como las DOT y los PT, han convertido estas figuras en una suerte de proyectos desligados de las necesidades reales del territorio. La polivalencia casi ilimitada que le otorga la LSOTEX, permite la ejecución de proyectos, promovidos por las Administraciones Públicas o por iniciativa privada, de manera inmediata sobre cualquier clase de suelo de uno o varios municipios, con independencia de la existencia o no de planeamiento urbanístico. Este último punto resulta fundamental en Extremadura, debido a la escasa implantación de los PGM adaptados a la LSOTEX y el bloqueo que esto produciría para el desarrollo de iniciativas urbanísticas y empresariales importantes. Sin embargo, en ocasiones se ha aprovechado este carácter preeminente para salvar los impedimentos de la legislación y las restricciones del planeamiento vigente.

En Extremadura se han aprobado definitivamente un total de 26 PIR, que mayoritariamente se han dirigido a fomentar las políticas públicas de vivienda y en menor medida a la construcción de infraestructuras de tipo industrial y turístico. No en vano, la finalidad de estos instrumentos es mucho más amplia. Esta multiplicidad de usos, acompañada de su rápido proceso de tramitación en comparación con otras figuras¹⁵, ha permitido su aplicación en distintos enclaves de la geografía extremeña. Además, su utilidad queda demostrada por la existencia de

¹⁵ En Extremadura, el proceso de tramitación de un PIR (desde la aprobación inicial hasta su aprobación definitiva) dura de media 5,5 meses, mientras que este periodo se acerca a los 2 años y medio si hablamos de los PGM.

instrumentos análogos en otras nueve CC.AA. españolas¹⁶, aunque dentro de la región extremeña su aplicación ha resultado controvertida en algunos supuestos por su incidencia sobre el Suelo No Urbanizable Protegido o por la definición de “interés regional” y su relación con algunos de los proyectos ejecutados.

V. CONCLUSIONES Y FUTURO

La inserción de Extremadura en el ámbito de la EUROACE, así como la fuerte inversión recibida por parte de los fondos comunitarios, ha logrado mantener el peso específico de la región e incluso abrir nuevas oportunidades de crecimiento. Sólo la creciente preocupación en el seno de la Unión Europea por la ordenación territorial, plasmada en los Informes Europa 2000, Europa 2000+ y las Perspectivas Estratégicas para la Ordenación del Territorio (PEOT), puede explicar la aparición de este concepto en la región cuando aún no existía siquiera el cuerpo legal que lo nombrara y regulara. La necesidad de una planificación integral y estratégica era evidente, incluso desde una visión comunitaria. La inclusión de Extremadura en la “Diagonal Continental” marcaba un camino de cooperación transfronteriza que debería ser capaz de aprovechar los recursos del territorio y su posición privilegiada entre dos capitales europeas. Los programas INTERREG y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), fueron un pilar básico en la nueva configuración autonómica, ya que sus aportaciones económicas (23.000 millones de euros destinados por la Unión Europea a la cooperación transfronteriza en el continente) sirvieron para salvar un déficit importante de infraestructuras y fijar la población, especialmente en el medio rural. Sin embargo, durante estos años de cooperación transfronteriza, hemos podido observar graves debilidades, en parte exógenas (diferente organización político-administrativa y carga competencial de un lado y otro de la frontera, que deriva en interlocutores de distinto rango y capacidades), pero principalmente endógenas.

Extremadura experimenta un notable estancamiento demográfico por el envejecimiento y despoblación de las zonas rurales. Las escasas oportunidades del medio rural empujan a la población joven, activa y en edad fértil (aunque cada vez menos prolífica) hacia los modestos núcleos urbanos de Extremadura (en el mejor de los casos) o hacia grandes metrópolis nacionales e incluso internacionales. Además, la crisis económica actual y la permanencia entre las regiones objetivo de convergencia (única en España), en nada ayudan a la región para captar

¹⁶ Aunque con diferente nomenclatura, las CCAA que incluyen los PIR en su normativa territorial y urbanística son Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Murcia y Navarra.

nuevos habitantes o recuperar los emigrados. El resultado de este contexto socioeconómico es la polarización territorial de Extremadura. La dicotomía entre lo rural y lo urbano cada vez se hace más patente en una región que tradicionalmente mantuvo límites difusos entre ambas realidades, por la escasa entidad de sus ciudades y su tradicional ocupación agraria. Lo mismo ocurre en el otro lado de la frontera. La todavía reversible decadencia de los subcentros regionales nos encamina hacia un escenario de “ciudades-isla”, rodeadas de un territorio inmenso y despoblado. Esta hipótesis, aún muy lejana en el tiempo y extremada desde la perspectiva actual, no puede desecharse por completo, ya que la inacción política impide que se frenen las tendencias observadas. Los sucesivos gobiernos autonómicos posponen *sine die* la acuciante necesidad de formular un modelo territorial, con los ya obligados adjetivos “estratégico” y “sostenible”. ¿Acaso esperan que se cumplan los peores pronósticos para finalmente ordenar un territorio desierto? ¿Es factible el progreso sin definir la base y líneas principales del mismo? La creación y aprobación de las DOT debe ser tarea inmediata e impostergable a tenor de la situación actual de Extremadura y su necesario encaje en un mundo cada vez más competitivo, no sólo entre personas, sino también entre territorios.

La escasa, descoordinada y deficiente aplicación del marco legal vigente demuestra la distancia entre la teoría y la práctica en esta región. La secuencia en la aprobación de instrumentos de planificación territorial se ha desviado de la jerarquía lógica marcada en la LSOTEX (punto fundamental para la viabilidad y coherencia del modelo) para atender a criterios políticos tales como la inmediata solución de problemas puntuales y la potenciación de iniciativas concretas, haciendo constantes evasivas a afrontar grandes acuerdos que acudan a solucionar los problemas en su origen. Sin embargo, las sinergias permanecen latentes en un territorio repleto de recursos (suficientemente estudiados a través de numerosos análisis *ad hoc* que la Junta de Extremadura encargó y la Universidad y otros organismos elaboraron), que además tiene una posición geográfica dentro de la Península Ibérica que las posibilita y, presumiblemente, las potencia.

La excelente red de comunicaciones unida a la todavía resistente y bien distribuida red de núcleos vertebradores de Extremadura debe ser el fundamento sobre la que construir un nuevo sistema de organización territorial. Éste será el que soporte una nueva configuración político-administrativa asentada sobre comarcas funcionales y no sobre provincias, que por el tamaño de las que nos atañen (las más grandes de España) dificulta la prestación de servicios. Aún existen debilidades pendientes de corrección, como la escasa conectividad de algunas zonas de la Comunidad Autónoma, el mantenimiento del difícil equilibrio de sostenibilidad en algunos medios de transporte deficitarios (comunicaciones aéreas y AVE), los estrangulamientos producidos por las negativas del gobierno portugués a con-

tinuar ejes de comunicación fundamentales a nivel europeo (autovías y líneas de ferrocarril transnacionales) y las carencias presupuestarias a nivel nacional y regional derivadas de la crisis económica. A esto se une el escaso dinamismo de algunos núcleos llamados a constituir cabeceras comarcales, lo que incrementa potencialmente el vaciamiento demográfico del medio rural. No obstante, es preciso destacar que la situación de partida permite iniciar una división funcional del territorio sin demasiadas complicaciones, estableciendo una nueva organización administrativa compuesta por 5 macrocomarcas, apoyadas en los mayores centros urbanos de Extremadura (Badajoz, Cáceres, Don Benito-Villanueva de la Serena, Mérida y Plasencia), divididas a su vez en comarcas funcionales que graviten sobre subcentros regionales, tal y como el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura ha propuesto en repetidas ocasiones durante las últimas décadas.

El escaso respeto del gobierno regional al orden temporal de aprobación de los elementos, que ellos mismos establecieron, vicia por completo un sistema piramidal pensado para incluir las determinaciones de los instrumentos de rango superior y más general, en aquellos de rango inferior y más específicos. La promulgación de unas DOT bajo la vigencia de la actual LSOTEX, implicaría no sólo un modelo diferente al propuesto, sino exactamente el contrario. En este supuesto, éstas deberían asumir las determinaciones de los instrumentos de planificación urbanística ya vigentes, ya que de no ocurrir así, toda la planificación territorial aprobada que contravenga las futuras DOT tendría que ser modificada o revisada. De esto se deduce la necesidad de una nueva ley reguladora de la materia que, sin variar el modelo de prevalencias, introduzca algunas mejoras en cuanto a la planificación y gestión territorial y urbanística. La redacción casi paralela de un triple cuerpo legislativo (nueva Ley de ordenación territorial, decreto de aprobación de las DOT y Ley de comarcalización funcional de Extremadura) supondría el nacimiento simultáneo de las reglas, el modelo y la organización territorial de la región, basada en criterios empíricos, científicos y funcionales.

En pos de solucionar las deficiencias observadas, el nuevo marco legal tendría que comprometer un orden obligatorio de aprobación de instrumentos, el cual siguiera en sentido descendente el patrón jerárquico propuesto. De este modo, toda creación o modificación de cualquier figura de planificación territorial se haría sobre el modelo inmediatamente prevalente, mejorando la coordinación entre iguales y dificultando la inacción político-administrativa imperante hasta la fecha, ya que las bases de la Administración (escala comarcal y local) se verían obligadas a reclamar la aprobación de instrumentos para continuar sus proyectos de dinamización territorial. De la misma forma, la redistribución de competencias y un empleo adecuado de los PIR podrían ser elementos claves en la nueva orga-

nización política, económica y territorial de Extremadura. Asimismo, la asunción de competencias por parte de la Administración regional sobre la clasificación urbanística del Suelo No Urbanizable Común y Protegido en municipios de menos de 20.000 habitantes podría facilitar el control de la distribución regional del modelo socio-productivo, en parte intervenido ya mediante el procedimiento de calificación urbanística.

En resumen, la supresión de las amenazas y la corrección de las debilidades detectadas sólo pueden llevarse a cabo desde la integración de Extremadura en un ámbito suprarregional amparado por la cofinanciación comunitaria, el cual mejore sustancialmente las perspectivas de futuro de su economía. Para ello, la región debe definir previa y claramente su modelo de ordenación territorial para los próximos años, teniendo en consideración sus fortalezas dentro del contexto político, económico y geográfico en que se ubica. El quinto periodo de programación de la iniciativa INTERREG debe ser suficiente para conseguir los objetivos primordiales (escapar de las zonas menos desarrolladas de Europa, atraer población y mejorar su distribución, diversificar las actividades productivas, incrementar las conexiones intermodales, constituir una jerarquía administrativa correspondiente con división territorial funcional y aumentar la interrelación con las regiones de la EUROACE). El carácter fronterizo de la región, antes considerado como un gran lastre, es la principal oportunidad para rentabilizar la postergada organización territorial que Extremadura está obligada a acometer en un futuro próximo, si no quiere prolongar su desnortado rumbo en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- ALBERGARIA, H.; CASTRO, J. y SILVA, C. da (coords.) (2010): *EUROACE 2020. Una estrategia para la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura*. Documento de trabajo. En línea: www.poctep.eu/sites/default/files/documentos/noticias/estrategia_euroace_2020.pdf
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2003): “La ordenación territorial de la Extremadura del siglo XXI”. *Territoris*, nº 4, 43-60.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2010-2): “Ordenación territorial de la Extremadura democrática”. *Cuadernos Geográficos*, nº 47, 553-581.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J.; SÁNCHEZ RIVERO, M. y RENGIFO GALLEGO, J. I. (2008): “La Cooperación Transfronteriza Extremadura-Alentejo-Região Centro” en *A Cooperação Transfronteira entre Portugal e Espanha* (DOMÍNGUEZ, L., dir.). Vigo, Eixo Atlántico, 236-262.
- CAYETANO ROSADO, M. (2006): “Extremadura y Alentejo: Del subdesarrollo heredado a los retos del futuro”. *Revista de Estudios Extremeños*, vol. 62, nº 3, 1167-1188.

- CONDESSO, F. (2010): *Desarrollo y cohesión en la Península Ibérica. El problema de la ordenación territorial*. Vilafranca del Penedés, Erasmus Ediciones.
- CORRALES ROMERO, I. (2006): “Extremadura y Portugal: El Gabinete de Iniciativas Transfronterizas”. *Revista Estudios Extremeños*, vol. 62, nº 3, 1297-1312.
- Decreto 91/2013, de 4 de junio, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura. DOE nº 111, 11 de junio de 2013.
- Decreto 153/2014, de 8 de julio, por el que se modifica el Decreto 243/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de La Vera. DOE nº 134, 14 de julio de 2014.
- EUROACE (2016): Memoria anual 2015. Mérida, EUROACE.
- FLORENTINO, R. F. A. (2012): “La ordenación del territorio en Portugal: el caso del área metropolitana de Lisboa”, *Ciudades*, nº 15, 133-149.
- GUTIÉRREZ GALLEGO, J.A.; PÉREZ PINTOR, J.M. y MORA ALISEDA, J. (2010): “Dimensión y tipología de los movimientos transfronterizos en la frontera entre España (Extremadura) y Portugal (Alentejo y Región Centro)”, *Documents d’anàlisi geogràfica*, nº 56/1, 133-148.
- GUTIÉRREZ GALLEGO, J.A. y PÉREZ PINTOR, J.M. (2013): “Diagnóstico socioeconómico de las regiones fronterizas hispano-lusas de Extremadura, Alentejo y Centro (1991-2011)”, en *Estudio socioeconómico de la frontera entre Portugal y España* (DOMÍNGUEZ, L., dir.). Salamanca, RIET, Diputación de Salamanca, 223-383.
- ITURRIAGA URBISTONDO, F.J. (2006): “El ámbito jurídico de la cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 12. En línea: <http://www.reei.org/index.php/revista/num12/notas/ambito-juridico-cooperacion-transfronteriza-entidades-locales-espanolas>
- JIMÉNEZ BARRADO, V. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2016): “Proyectos de (dudoso) Interés Regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 72, 327-347.
- JUNTA DE EXTREMADURA (1992): “Estudio Territorial de Extremadura I». Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Junta de Extremadura, Mérida.
- JUNTA DE EXTREMADURA (1999): “Estudio Territorial de Extremadura II”. Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo, Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, Mérida.
- Lei 48/98 de 11 de Agosto. Establece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. *Diário da República*, nº 184, de 11 de agosto de 1998.
- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. BOE nº 49, de 26 de febrero de 1983.
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. DOE nº 1, de 3 de enero de 2002.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2007): “Mudanzas en Portugal, en el contexto de la Península Ibérica”. *Polígonos*, nº 17, 157-163.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2016): “Las pequeñas ciudades y aglomeraciones ibéricas: identificación, dinámicas y estrategias”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 187, 25-42.

- MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. (2014): “La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo normativo”, *Polígonos*, nº 26, 321-348.
- MINISTERIO DE FOMENTO, España. (2005): “Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 (PEIT)”. Madrid, Centro de Publicaciones
- MINISTERIO DE FOMENTO, España. (2013): “Informe 2013. Observatorio del Ferrocarril en España”. Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- MOLINA DE LA TORRE, I. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C. (2014): “La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: una revisión desde la geografía”. *Polígonos*, nº 26, 277-320.
- Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). DOUEL nº 210, de 31 de julio de 2006.
- Resolución de 2 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. BOE nº 43, 18 de febrero de 2010.
- Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría General, por la que se convoca, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, la contratación del servicio de “Trabajos de apoyo a la redacción de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura”. DOE nº 174, de 10 de septiembre de 2013.
- Resolución de 9 de octubre de 2014 de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio, por la que se anuncia la formalización del contrato del servicio Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura. BOE nº 260, de 27 de octubre de 2014.
- Resolución de 28 de mayo de 2015, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Junta de Extremadura y la Universidad de Extremadura para el apoyo científico y la formulación de propuestas estratégicas en la elaboración de las directrices de ordenación territorial de Extremadura. DOE nº 110, de 10 de junio de 2015.
- SÁNCHEZ ZABALA, R. (1991): “Red urbana y comarcalización funcional de Extremadura”, *Alcántara. Revista del Seminario de Estudios Cacerenses*, nº 22, 379-396.
- SOBRIDO PRIETO, M. (2004): “El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 8. En línea: <http://www.reei.org/index.php/revista/num8/notas/tratado-hispano-portugues-sobre-cooperacion-transfronteriza-territorial>.