

Dossier

# La superación del modelo urbanístico tradicional: el caso español. Hacia una propuesta paisajístico-cultural para la ordenación del territorio en la UE

Overcoming the traditional urban planning model: the Spanish case.  
Towards a landscape-cultural proposal for land planning in the EU

Jorge Agudo Gonzalez

Universidad Autónoma de Madrid, España

jorge.agudo@uam.es

 <https://orcid.org/0000-0002-2174-9550>

Millcayac vol. XII núm. 23 1 6 2026

Universidad Nacional de Cuyo  
Argentina

Recepción: 05 Mayo 2026  
Aprobación: 29 Junio 2026

**Resumen:** La ordenación del territorio (OT) se revela hoy como una disciplina en crisis, incapaz de trascender su histórico rol secundario frente a la hegemonía del urbanismo tradicional. Ante la manifiesta ineficacia de los modelos administrativos convencionales para tutelar la biodiversidad y el patrimonio cultural en la Unión Europea (UE), este ensayo propone una ruptura paradigmática: la consolidación de una «ordenación paisajístico-cultural». A través de una relectura crítica de los compromisos internacionales —como el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) (Consejo de Europa, 2000) y las convenciones de la UNESCO (1972)— y su necesaria alineación con los imperativos del Pacto Verde Europeo y la Estrategia UE 2030, el trabajo argumenta a favor de una matriz integradora. Esta propuesta aspira a transformar la ordenación territorial en un instrumento robusto, capaz de superar la fragmentación administrativa para recuperar el territorio como un escenario vivo, complejo y fundamentalmente humano, donde la percepción subjetiva del paisaje se convierta en eje de la gestión de nuestros recursos naturales.

**Palabras clave:** ordenación del territorio, paisaje, desfragmentación, acción colaborativa.

**Abstract:** Land planning is currently revealed as a discipline in crisis, unable to transcend its historically secondary role in the face of the hegemony of traditional urban planning. Given the clear ineffectiveness of conventional administrative models in protecting biodiversity and cultural heritage in the European Union (EU), this essay proposes a paradigm shift: the consolidation of a "landscape-cultural planning" approach. Through a critical re-examination of international commitments—such as the European Landscape Convention (ELC) (Council of Europe, 2000) and the UNESCO conventions (1972)—and their necessary alignment with the imperatives of the European Green Deal and the EU 2030 Strategy, this paper argues for an integrated framework. This proposal aims to transform land use planning into a robust instrument, capable of overcoming administrative fragmentation to reclaim the territory as a living, complex, and fundamentally human environment, where the subjective perception of the landscape becomes central to the management of our natural resources.

**Keywords:** land planning, landscape, defragmentation, collaborative action.

## Introducción

La ordenación del territorio (OT) se encuentra hoy en una encrucijada histórica. A pesar de décadas de desarrollo normativo, esta competencia no ha logrado emanciparse del predominio del urbanismo tradicional, una estructura que, al centrarse excesivamente en la transformación física del suelo, ha descuidado la preservación de la complejidad ecológica y cultural del espacio. El presente ensayo parte del supuesto de que esta persistencia del paradigma urbanístico en el caso español —caracterizado por una visión sectorial y fragmentadora— es la causa fundamental de la incapacidad administrativa para responder a los retos contemporáneos de la biodiversidad, la resiliencia climática y el abandono del medio rural en la UE. Frente a esta parálisis, se plantea como hipótesis central que la transición hacia una «ordenación paisajístico-cultural» no es solo una opción teórica, sino una necesidad operativa. Este nuevo paradigma propone superar la gestión basada en la compartimentación de espacios, sustituyéndola por un enfoque que reconozca el paisaje como un recurso dinámico y una fuente inescindible de identidad y patrimonio, capaz de articular las políticas públicas bajo una visión de sustentabilidad profunda.

### 1. La encrucijada de la ordenación territorial: el peso de la herencia urbanística

En su origen como función jurídico-administrativa, la OT se vio moldeada por tres vectores: el urbanismo, la planificación económica y la conservación de la naturaleza. Desde esta última, los espacios protegidos fueron concebidos como enclaves sujetos a un régimen que los «aislaba» del exterior. A pesar de cuatro décadas de leyes sucesivas en España, la OT no ha logrado invertir la hegemonía del urbanismo en la ordenación del espacio físico, consolidándose la planificación económica como el contenido central de los planes, centrados en el desarrollo equilibrado y en las grandes infraestructuras como ejes de articulación regional.

Bajo esta lógica, a la OT le corresponde un papel vicarial; un instrumento para «buscar espacios» destinados a políticas sectoriales. Incluso instrumentos recientes, como la Directiva (UE) 2023/2413 sobre energías renovables, inciden en esta mirada al señalar la OT como una herramienta esencial para orientar sinergias en el uso del suelo, las aguas interiores y el mar. Esta realidad condena a la OT a un ajuste permanente, donde las cadenas de planes —a menudo interminables— son superadas por los acontecimientos antes incluso de su aprobación definitiva. Esa concepción tradicional explica por qué no se han aprovechado las oportunidades para dotar a la OT de una entidad renovada. Iniciativas como el CEP, en vigor en España

desde 2008, han tenido una trascendencia menor a la esperada, como corroboran las experiencias de las Comunidades Autónomas (CCAA) en Cataluña, Galicia o la Comunidad Valenciana. El legislador autonómico ha abordado estas cuestiones de forma deficiente al persistir en el modelo tradicional, conformándose con añadir a la enorme dispersión normativa —leyes de biodiversidad, OT, patrimonio natural e histórico— otra generación de leyes que, aunque pretenden una perspectiva integradora, siguen operando bajo un marco que no termina de superar la fragmentación sectorial.

## 2. La matriz paisajístico-cultural: una propuesta de ruptura

La oportunidad de reorientar la OT radica en una lectura integral del CEP y de la Convención de la UNESCO (1972). El CEP rompe con la visión tradicional, limitada a lugares emblemáticos, al definir el paisaje como cualquier parte del territorio percibida por la población y resultante de la interacción de factores naturales y humanos. Esta «territorialidad» del paisaje implica que todo el territorio —incluidos los paisajes ordinarios y degradados— debe ser objeto de intervención mediante objetivos de calidad paisajística. Especial atención merecen los «espacios intermedios», esa vasta superficie no protegida que, al ser ignorada, sufre procesos de artificialización y abandono con efectos devastadores para la biodiversidad y el tejido socioeconómico rural.

La relevancia de esta definición reside en su dimensión subjetiva. El paisaje es una síntesis de evolución natural y huella humana, fuente de identidades colectivas. Este enfoque armoniza con el art. 46 de la Constitución Española, al reconocer que la herencia cultural no solo habita en monumentos, sino en aquellos paisajes donde se ha desarrollado una tradición de vida. En este punto, lo inmaterial y lo físico se vuelven inescindibles: como reconoce la Ley 10/2015 de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, los conocimientos y usos vinculados a la naturaleza exigen la conservación de los soportes materiales. Así, ordenar el territorio equivale a proteger y gestionar el paisaje en su totalidad, no solo en su versión más notable. Esta «ordenación paisajístico-cultural» dota a la OT de una sustantividad primordial: permite valorizar los espacios intermedios y brindar una respuesta efectiva a los desafíos de la «España vaciada», donde la fijación de población requiere un escenario físico conservado y recuperado. Bajo esta óptica, la OT abandona su rol vicarial para asumir una dimensión integral, convirtiéndose en una matriz que conecta hitos protegidos, centros urbanos e infraestructuras con el resto del territorio.

### **3. Estrategias jurídicas y gobernanza: de la planificación top-down a la acción colaborativa**

Las dificultades para materializar una política de OT robusta tienen una causa institucional profunda: una orientación top-down centrada en cadenas interminables de planes que rara vez llegan a completarse. Hemos asistido a una desidia administrativa que ha llevado a las CCAA a emular un «urbanismo autonómico» enfocado en la transformación directa de suelo, dejando a la OT en el papel de mera coordinadora de hechos consumados. Esta ineficacia alimenta la desconfianza ciudadana y fomenta, como respuesta, nuevas estrategias basadas en el lenguaje de los derechos subjetivos, tales como los derechos bioculturales o el reconocimiento de personalidad jurídica a espacios como el Mar Menor.

Si bien estos mecanismos son un reflejo de la urgencia por proteger ecosistemas, su recurso entraña riesgos: transferir la responsabilidad de la conservación a los titulares de estos derechos puede derivar en una transferencia de cargas desde las Administraciones hacia los ciudadanos. Proponemos un modelo dinámico y bottom-up que articule iniciativas públicas y privadas mediante instrumentos colaborativos como acuerdos de custodia, cartas de paisaje o contratos ambientales, capaces de abordar la interfaz urbano-rural y la recuperación de espacios degradados sin esperar al despliegue infinito de planes. Esto no invalida el planeamiento tradicional, sino que prioriza la integración del paisaje mediante herramientas eficaces como los estudios de impacto sobre el paisaje, los cuales podrían articularse a través de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Planes Especiales.

### **Conclusiones: Hacia un nuevo paradigma europeo con proyección global**

La «ordenación paisajístico-cultural» se erige como una política eficaz para responder a los retos de la biodiversidad y el cambio climático (Agudo González, 2020). Su virtud reside en superar la fragmentación del territorio, asumiendo los «espacios intermedios» como la verdadera matriz de conexión natural, paisajística y cultural. Esta propuesta articula instrumentos jurídicos diversos, alejándose de la exclusiva dependencia del planeamiento tradicional mediante el recurso a la aplicación convencional y voluntaria. Frente a estrategias de judicialización —que admitirían el fracaso de la gestión pública—, este modelo propone una actuación eficaz que asume los espacios intermedios como la verdadera conexión natural y cultural.

Este nuevo paradigma europeo interpela directamente las tensiones territoriales en contextos periféricos como el de América Latina

(Agudo González, 2024). Si bien los marcos normativos divergen, el desafío es compartido: la necesidad de superar una lógica urbanística que desoye las dinámicas del paisaje cotidiano y las identidades locales. La valorización de nuestros paisajes no es un lujo estético, sino una estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad territorial, recordándonos que, a ambos lados del Atlántico, la OT es el soporte físico sobre el cual se desarrolla nuestra herencia común.

## Referencias bibliográficas

- Agudo González, J. (2018). El Convenio Europeo del Paisaje: su aplicación en España. Marcial Pons.
- Agudo González, J. (2020). La ordenación del territorio ante los retos de la sostenibilidad: una mirada desde el derecho administrativo. *Revista de Estudios Regionales*, (117), 45-78.
- Agudo González, J. (2022). Paisaje y patrimonio: hacia un nuevo paradigma en la gestión de los espacios intermedios. En B. Rodríguez-Chaves Mimbrero (Coord.), *Derecho ambiental y ordenación del territorio* (pp. 112-145). Thomson Reuters Aranzadi.
- Agudo González, J. (2024). Gobernanza territorial y cooperación internacional: los desafíos del Pacto Verde Europeo. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 11(20), 89-115.
- Agudo González, J. (2025). Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: De los planes a la gestión territorial. *Revista General de Derecho Administrativo*, (68).
- Consejo de Europa (2000). Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Tratado n.º 176.
- Parlamento Europeo y Consejo (2023). Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023. *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- UNESCO (1972). Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

## Información adicional

*redalyc-journal-id: 5258*



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=525886300009>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Jorge Agudo Gonzalez

**La superación del modelo urbanístico tradicional: el caso español. Hacia una propuesta paisajístico-cultural para la ordenación del territorio en la UE**  
**Overcoming the traditional urban planning model: the Spanish case. Towards a landscape-cultural proposal for land planning in the EU**

*Millcayac*

vol. XII, núm. 23, p. 1 - 6, 2026  
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina  
[revistamillcayac@gm.fcp.uncu.edu.ar](mailto:revistamillcayac@gm.fcp.uncu.edu.ar)

**ISSN:** 1668-060X

**ISSN-E:** 2362-616X



**CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE**

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.**