Investigaciones Geográficas
Instituto Interuniversitario de Geografía
Universidad de Alicante
ISSN: 0213-4691 | eISSN: 1989-9890
https://www.investigacionesgeograficas.com

Espacio rústico o libre: una visión geográfica de su ordenación y protección a propósito del caso de Andalucía (España)

Open space: a geographic vision of its management regarding the case of Andalusia (Spain)

AUTORÍA

Rafael Garzón-García
Grupo de investigación Estudios de Geografía, Universidad de Córdoba (España).

Gema Florido-Trujillo
Grupo de investigación Estudios de Geografía, Universidad de Córdoba (España).

Rafael Vega-Pozuelo
Grupo de investigación Estudios de Geografía, Universidad de Córdoba (España).

María Luisa Ramírez-López
Grupo de investigación Estudios de Geografía, Universidad de Córdoba (España).

DOI
https://doi.org/10.14198/INGEO.29244

CITACIÓN
Garzón-García, R., Florido-Trujillo, G., Vega-Pozuelo, R., & Ramírez-López, M. L. (2025). Espacio rústico o libre: una visión geográfica de su ordenación y protección a propósito del caso de Andalucía (España). *Investigaciones Geográficas*, (84), 189-213. https://doi.org/10.14198/INGEO.29244

CORRESPONDENCIA
Rafael Garzón-García (rafael.garzon@uco.es)

HISTORIA
Recibido: 28 enero 2025
Aceptado: 16 abril 2025
Publicado: 23 julio 2025
(Publicación anticipada: 16 junio 2025)

TÉRMINOS
© 2025 Rafael Garzón-García, Gema Florido-Trujillo, Rafael Vega-Pozuelo, María Luisa Ramírez-López

Este trabajo se publica bajo una licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Resumen

El artículo ofrece una visión del espacio rústico como componente propio y diferenciado dentro del sistema territorial. Desde esta visión se destaca la necesidad de una ordenación y protección coherente del mismo, para lo que se aboga por su visión unitaria, como sistema integrado de espacios libres. Para ello, se plantea una metodología de análisis que aborda la recopilación de los instrumentos reguladores y planificadores de aplicación al espacio rústico, de las iniciativas para su protección, y un diagnóstico y valoración de todo ello desde la perspectiva sistémica antes apuntada. La aplicación del marco de análisis a la región de Andalucía (España), mediante el empleo de fuentes normativas, planificadoras, estadísticas y cartográficas, ha permitido constatar la existencia de un marco complejo, definido por la existencia de un amplio y diverso número de iniciativas de ordenación y protección. Junto a indudables logros, como la aprobación de la Ley de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio (LISTA) o la relevancia del entramado planificador de incidencia sobre el espacio rústico, se destacan asimismo retos clave a abordar de cara a la deseable ordenación integrada, como la efectiva incorporación del enfoque de la infraestructura verde y la gestión del cambio climático, así como la actualización de la planificación acorde a ello, entre otros. El trabajo desarrollado ofrece, pues, un planteamiento integrador que resulta ambicioso y en buena medida novedoso en el contexto español, pudiendo contribuir a la mejora de la praxis de la ordenación del territorio y resultando aplicable a otros ámbitos geográficos.

Palabras clave: suelo rústico; espacio libre; sistema; planificación; infraestructura verde; Andalucía.

Abstract

This article provides a perspective on rural space as a distinct and integral component within the territorial system. From this viewpoint, it emphasizes the need for coherent planning and protection of the rural space, advocating for its unified vision as an integrated system of open spaces. To this end, a methodology of analysis is proposed, addressing the compilation of regulatory and planning instruments applicable to rural areas, initiatives for their protection, and a diagnosis and assessment of all these elements from the aforementioned systemic perspective. The application of this analytical framework to the region of Andalusia (Spain),

using normative, planning, statistical, and cartographic sources, reveals the existence of a complex framework characterized by a broad and diverse range of planning and protection initiatives. Alongside undeniable achievements —such as the approval of the Law for the Promotion of Territorial Sustainability (LISTA) and the importance of the planning framework impacting rural space— key challenges are also highlighted. These include the effective integration of the green infrastructure approach, climate change management, and the updating of planning practices in line with these goals, among others. The study thus presents an integrative approach that is both ambitious and, to a large extent, novel within the Spanish context. It has the potential to contribute to the improvement of territorial planning practices and to be applicable to other geographic areas.

Keywords: rural land; open space; system; planning; green infrastructure; Andalusia.

1. Introducción

En el contexto actual de cambio global, la adecuada ordenación y gestión del territorio se torna una necesidad acuciante. Así se ha explicitado en el *Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio*, tanto su texto original (2006) como en sus adendas posteriores (Asociación Española de Geografía [AGE], 2018). En este marco, el espacio rústico constituye un componente clave del sistema territorial —al configurarse como uno de sus grandes subsistemas, junto al de asentamientos y al infraestructural (Folch, 2003)— y, por ende, de sus procesos de ordenación y gestión.

Pero ¿qué podemos entender por el *espacio o suelo rústico*? Más allá de la compleja conceptualización de espacio rural, que, además de la base físico-funcional fundamentalmente agraria, debe considerar otras variables como el tamaño o la densidad poblacionales (Molinero, 2019), el espacio rústico conforma una realidad más amplia.

A este respecto, cabe hablar de una visión diferente desde la perspectiva territorial y urbanística. Desde esta última, el espacio rústico se ha contemplado frecuentemente desde una visión residual, por exclusión, como el *suelo no urbano* o *no urbanizable*, siendo recurrente esta denominación en el caso español en los instrumentos de planeamiento urbanístico general desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

Por el contrario, la perspectiva territorial ha asumido una visión en positivo, más amplia y sensible a la especificidad y diversidad del espacio rústico. Se identifica así con el *espacio libre* o *espacio abierto*, en una terminología presente desde tiempo atrás en la literatura científica de ámbito anglosajón, principalmente en los estudios de ecología del paisaje (Forman & Godron, 1981; Ahern, 1991; Linehan et al., 1995; Rao, 1997). Constituye la frontera esencial con el espacio urbano, pero también con el directamente influido y transformado por él, suburbano, periurbano y rururbano (Folch, 2003). El espacio rústico, libre o abierto se corresponde, pues, con aquella parte del territorio que incluye todos aquellos terrenos caracterizados por una intervención antrópica de menor intensidad que el espacio urbano, lo que permite el mantenimiento de una cierta condición de naturalidad intrínseca (Maruani & Amit-Cohen, 2007). A nivel terminológico, los términos de *espacio abierto* y de *espacio libre* referidos al suelo rústico pueden generar cierta controversia que es necesario aclarar. Por una parte, el término de *espacio abierto* coincide con la denominación más aceptada y generalizada en el mundo anglosajón —*open space*—, si bien su uso se evitará en esta aportación, por cuanto parte de los espacios integrantes del medio rústico, particularmente ciertos terrenos agrarios —como fincas cercadas, cultivos bajo plástico, explotaciones ganaderas intensivas, etc.—, no pueden considerarse en sentido estricto como integrantes de un espacio abierto. Por otra parte, el concepto de *espacio libre* sí se empleará —como se constata en el propio título del artículo—, si bien es necesario argumentarlo correctamente para evitar posibles confusiones. A este respecto, debe aclararse que este concepto se encuadró originariamente dentro del marco del urbanismo y su planificación, donde se corresponde con el espacio no construido, tanto urbano —viario, plazas, zonas verdes etc.— como no urbano. Esto último ha permitido su transposición posterior a una escala territorial, marco en el que el espacio libre cabe identificarlo con el *espacio libre de construcción*, es decir, la totalidad de áreas —naturales y seminaturales— no construidas, lo que lo equipara, *de facto*, con el espacio rústico (Folch, 2003).

Sobre esta base, el enfoque territorial o geográfico en el análisis del espacio rústico hace posible entender su complejidad, llegándose a hablar de *sistema de espacios libres* (Ahern, 1991; Linehan et al., 1995), que conforma "un mosaico territorial complejo, con distintas piezas y ambientes (…) más o menos relacionados, que desempeñan funciones esenciales de equilibrio y sostenibilidad territorial y de calidad de vida" (Mata & Olcina, 2010, pp. 90-91). Cabe hablar, por tanto, de una multiplicidad de componentes del espacio rústico, entre los que se incluyen los espacios naturales o de dominante natural, pero también seminaturales, como los agrarios y extractivos, con su multitud de subtipologías y piezas territoriales.

La imprescindible consideración del espacio rústico en los procesos de ordenación y planificación territorial, para su adecuada gestión y protección (Maruani & Amit-Cohen, 2007), se ha acompañado de una reformulación y reorientación recientes en el contexto español. Destaca la asunción de una visión cada vez más detallada o refinada del espacio libre (Garzón, 2019), concretada en la aparición de nuevos enfoques y metodologías para su análisis, ordenación y gestión, tales como la gestión paisajística (Mata & Tarroja, 2006; Mata & Ferrer, 2021; Mata & Rodríguez, 2022), la ecología del paisaje (Español, 2006) y, de manera cada vez más mayoritaria, la infraestructura verde (Vera et al., 2019; Olcina & Elorrieta, 2021; Ors, 2021; Prieto, 2021; Mata & Rodríguez, 2022). Todas ellas han mostrado una progresiva incorporación a la planificación territorial española (Feria & Santiago, 2009; Rodríguez & Aguilera, 2016; Cruz et al., 2017; Elorrieta & Olcina, 2021), hecho aún más acentuado a raíz de la aprobación de la *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas* (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [MITECO], 2021).

Pero también desde el punto de vista urbanístico se ha asumido progresivamente una visión más positiva del espacio rústico. En el caso español ello se hizo patente a raíz de los cambios operados en la legislación estatal del suelo. La Ley 8/2007 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo), que reemplazaba a la Ley 6/1998, desterraba la denominación de *suelo no urbanizable*, reemplazándola por la de *suelo rural*, que pasaba a constituir una de las dos situaciones básicas del suelo, junto al *suelo urbanizado*. Este cambio, que ha sido asumido por la actualización más reciente de la legislación estatal sobre suelo (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) no se limitaba tan solo a una modificación nominativa, sino que afectaba a la propia concepción del suelo rústico. En efecto, la legislación atribuye ya a todo terreno con esa consideración un valor e interés territorial y ambiental, más allá de los valores específicos y más destacados que pudieran existir (Delgado, 2017; Díaz, 2019), lo que justifica la aplicación del principio del *desarrollo urbano y territorial sostenible* para el desarrollo de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo (como establece el RD 7/2015 en su artículo 3). Este principio se concreta en cuatro objetivos específicos, de afectación directa al suelo clasificado como rural:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.
d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Estos objetivos apuntan directamente a las grandes cuestiones de interés que ya desde años atrás se han venido señalando respecto del espacio rústico y su ordenación y planificación (Mata & Olcina, 2010; Díaz, 2019), a las que en la actualidad se añaden nuevas amenazas y retos, derivados principalmente del cambio climático y la necesidad de una respuesta, en forma principalmente de adaptación, desde la planificación territorial (Olcina & Elorrieta, 2021; Olcina, 2024). Ante ello, cabe plantearse una pregunta fundamental: ¿es posible abordar una ordenación coherente e integradora del espacio rústico como sistema de espacios libres? Se trata de una cuestión compleja y difícil, más aún si se atiende a ciertos caracteres o condicionantes, tales como: las grandes presiones y cambios de uso del suelo registrados en el espacio rústico; la fuerte descentralización de competencias característica del marco autonómico español (particularmente en lo relativo a las políticas de ordenación y protección); y, en relación con lo anterior, la gran pluralidad de iniciativas e instrumentos de incidencia sobre el propio espacio rústico.

Pese a la dificultad de una respuesta inequívoca, la preservación y mejora del espacio rústico desde una ordenación racional debe ser una exigencia y es necesario cuestionarse e indagar sobre esta cuestión esencial. De hecho, la visión analítica, amplia e integradora inherente a la disciplina geográfica resulta de especial virtualidad a este respecto.

Como una contribución que espera ser de interés, desde un punto de vista epistemológico, metodológico y práctico, se analiza en esta aportación la situación de Andalucía. Dentro de la disparidad normativa y planificadora existente entre Comunidades Autónomas (sobre la base de la legislación básica estatal sobre suelo, patrimonio natural, patrimonio cultural, montes y dominios públicos —hidráulico, marítimo-terrestre y vías pecuarias—, evaluación ambiental y la más reciente de cambio climático), este se presenta como un caso especialmente interesante. Ello se fundamenta tanto en la extensión y diversidad del campo andaluz, como

en las numerosas iniciativas desarrolladas para su ordenación y las novedades registradas en este sentido; aquí confluyen elementos como un gran entramado protector de espacios naturales, una planificación territorial bastante desarrollada —si bien con carencias en su concepción e implementación (Zoido, 2010; Mulero, 2018)—, la elaboración de una estrategia regional de conectividad ecológica e infraestructura verde —con anterioridad a la estrategia española (Junta de Andalucía, 2018)— y, sobre todo, la reciente aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (conocida como LISTA)[1] y su Reglamento (diciembre de 2022), marco normativo de gran trascendencia.

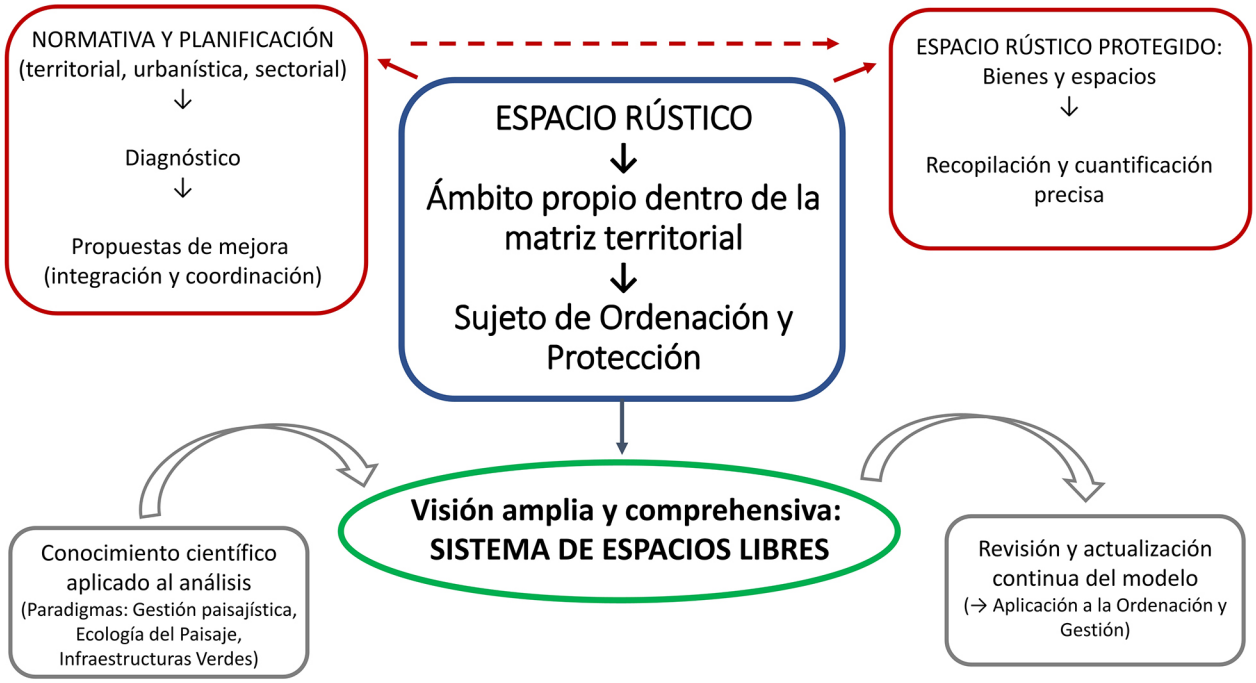
El trabajo pretende mostrar de manera clara y sistemática las claves para entender la configuración territorial y la ordenación del espacio rústico andaluz. En concreto, los objetivos planteados son los siguientes:

a) Aportar una visión actualizada e integradora del espacio rústico como un sistema amplio de espacios libres, con diversidad de componentes, ejemplificándolo para el caso de Andalucía.
b) Realizar una aproximación a las claves fundamentales para la ordenación y protección del espacio rústico andaluz, con especial referencia a novedades recientes, problemáticas y retos aún pendientes.
c) Recopilar, desde una visión de conjunto, los espacios y bienes integrantes del espacio rústico protegido, a partir del manejo y análisis de los instrumentos definidos para ello.
d) Establecer propuestas para una ordenación más coherente del espacio rústico, desde una visión sistémica e integradora como espacio libre territorial.

2. Metodología

El trabajo responde a la necesidad de aportar una visión global del espacio rústico o espacio libre, en tanto que componente propio y diferenciado del gran sistema territorial. Dicha visión se pretende ofrecer, además, desde la geografía, de manera que, tomando como referencia ineludible de análisis el territorio (de carácter rústico), se consideren específicamente aquellos instrumentos e iniciativas orientados a su ordenación, preservación o mejora. Este acercamiento global a una realidad tan amplia constituye, en sí, una pretensión muy ambiciosa y sobre la que además no existe un desarrollo metodológico claro (Maruani & Amit-Cohen, 2007). Por ello se ha considerado pertinente plantear un esquema metodológico de análisis (Figura 1) que, si bien se aplica al caso de Andalucía, puede resultar extrapolable a cualquier otro contexto territorial (regional, e incluso a escalas de mayor detalle, subregional e, incluso, local).

Figura 1. Síntesis del esquema metodológico de análisis



Elaboración propia

1 Parcialmente modificada mediante Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre.

El esquema tiene como fundamento la visión del espacio rústico como sujeto propio de ordenación. Para ello, ha de partirse primeramente del análisis detallado del propio espacio rústico, lo que, según el modelo propuesto, puede fundamentarse en dos grandes vectores: iniciativas reguladoras y planificadoras de incidencia sobre él (tanto territoriales y urbanísticas como sectoriales), por una parte, y aquellas más específicamente centradas en la protección de bienes y espacios localizados en él, por otra. Pero el análisis debe acompañarse, además, de un diagnóstico, con identificación de retos y propuestas de mejora, con el horizonte final de la configuración del espacio rústico como un sistema coherente e integrado de espacios libres. Como referencia para ello, el análisis ha de estar permanentemente apoyado en el conocimiento científico, en las aportaciones y novedades relativas a los enfoques y métodos para el estudio y manejo del espacio rústico (véase bibliografía), lo que debe permitir el necesario proceso de revisión y actualización continua del modelo territorial y su traslación a la ordenación y gestión, objetivo final de un trabajo geográfico que pretenda ser propositivo y proactivo.

La aplicación de esta secuencia analítica al caso de estudio (Comunidad Autónoma de Andalucía) se ha apoyado en el manejo de fuentes de información variadas, a tenor de la amplitud y diversidad de políticas e instrumentos de incidencia sobre el espacio rústico. Además de la bibliografía (tanto de carácter epistemológico y metodológico, como la relativa al caso andaluz), se ha recurrido a fuentes oficiales de diferente carácter —normativas, planificadoras, estadísticas y cartográficas (Tabla 1)—, lo que ha posibilitado la recopilación y sistematización de iniciativas e instrumentos, principalmente en lo concerniente a la protección de bienes y espacios, permitiendo con ello la obtención de una imagen globalizadora y de conjunto del espacio rústico no disponible hasta ahora.

Tabla 1. Fuentes empleadas para la investigación sobre el espacio rústico (a escala regional): tipos básicos y aplicación al caso de estudio

Tipo de fuente	Fuente específica (Andalucía)
Legislación territorial y urbanística	- Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) (2022), Ley de Impulso a la Sostenibilidad Territorial de Andalucía (LISTA) (2021) y Reglamento de la LISTA (2022)
Legislación sectorial (de incidencia directa sobre el espacio rústico): forestal, vías pecuarias, aguas, caza	- Ley Forestal de Andalucía (1992) - Decreto de Vías Pecuarias de Andalucía (1998) - Ley de Aguas de Andalucía (2010) - Decreto de Caza de Andalucía (2017)
Planificación territorial: regional y subregional	- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) (2006) y Documento de revisión del POTA (2024) - Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (17 aprobados)
Estrategia sobre infraestructura verde	- Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía (2018)
Bases de datos sobre patrimonio protegido (natural y cultural)	- Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) (actualización permanente) - Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA) (actualización permanente)
Bases de datos sobre bienes de dominio público (vías pecuarias; montes públicos; Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT); Dominio Público Hidráulico (DPH))	- Estadísticas de vías pecuarias de Andalucía (actualización anual) - Catálogo de Montes Públicos de Andalucía (actualización recurrente; la más reciente de 2023) - Visor SIG del Dominio Público Marítimo-Terrestre (actualización permanente) - Dominio Público Hidráulico (DPH) Cartográfico (actualización permanente)
Bases de datos sobre Reservas Naturales Fluviales	- Cartografía nacional de Reservas Naturales Fluviales (actualización permanente) - Planes hidrológicos de cuenca (actualización por ciclos)
Bases de datos sobre Reservas de Caza	- Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM). Web Map Service (WMS)-Web Feature Service (WFS) Terrenos cinegéticos de Andalucía vigentes (actualización permanente)
Zonas sometidas a riesgos naturales (inundación)	- Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) de las Demarcaciones Hidrográficas, 1º y 2º ciclo
Inventarios territorializados de bienes o espacios singulares	- Inventario de Humedales de Andalucía (actualización permanente) - Inventario de Árboles y Arboledas Singulares de Andalucía (2003) - Inventario Andaluz de Georrecursos (2011)
Cartografía digital (SIG)	- Datos Espaciales de Referencia para Andalucía (DERA) - REDIAM (Red de Información Ambiental de Andalucía)
Bibliografía especializada (identificada mediante búsqueda en Google Scholar y mediante la herramienta de IA Consensus)	-

Elaboración propia

3. Resultados

3.1. La visión y regulación del espacio rústico en Andalucía: marco general y novedades

Un hito fundamental para la regulación del territorio andaluz y, por ende, de su espacio rústico, ha venido dado por la unificación legislativa en materia de régimen del suelo, ordenación territorial y urbanística que ha supuesto la LISTA, aprobada en 2021. Esta nueva norma derogaba las antiguas leyes en la materia (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía [LOTA], y Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía [LOUA]), introduciendo novedades en la planificación y regulación del uso del suelo. Resulta, por ello, de especial interés ofrecer una síntesis de la regulación del espacio rústico tal como ha resultado tras el proceso de unificación y actualización normativa.

En el caso de la ordenación territorial, la LISTA no ofrecía grandes novedades con respecto a la LOTA, definiendo un marco similar (Tabla 2), aunque más desarrollado en ciertos aspectos de interés para el espacio rústico. Es el caso, por ejemplo, de los principios de la ordenación territorial (no incluidos en la ley anterior), así como la incorporación de una serie de directrices para la protección del paisaje, explicitándose (artículo 37.1) que ello se hace desde la visión holística y territorial formulada por el Convenio Europeo del Paisaje del año 2000 (Mata & Ferrer, 2021). Se establece la necesidad de formular estrategias y directrices para la adopción de medidas de protección y gestión paisajística, que habrán de incorporarse a los instrumentos de ordenación (aunque ni en la Ley ni en el Reglamento se concreta cómo hacerlo, más allá de señalar que deberán apoyarse en la elaboración previa de *Catálogos de Paisaje* —para los que tampoco se especifica su ámbito territorial—).

Tabla 2. Aspectos básicos de la regulación normativa del espacio rústico desde la ordenación territorial (LISTA, 2021)

Aspectos clave	Determinaciones específicas
Principios de la ordenación territorial (art. 33)	- La utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica - La utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal, ecológico o cultural, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza y coadyuvando a la protección de la biodiversidad - La preservación del patrimonio natural y cultural, como componente básico de la estructura territorial y para su puesta en valor como recurso de desarrollo local y regional
Determinaciones para la protección del paisaje (arts. 37-38)	- Los instrumentos de ordenación establecerán determinaciones para preservar los paisajes y mejorar su calidad y percepción, según varios criterios - Entre estos criterios destaca el mantenimiento del carácter y condiciones de visibilidad de los paisajes de mayor valor y especialmente: los agropecuarios tradicionales, los abiertos y naturales, las perspectivas de los conjuntos históricos y de los elementos patrimoniales y el entorno de los recorridos escénicos
Instrumentos de ordenación territorial (arts. 39-47)	- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía - Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional
Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio (arts. 48-52)	- Planes con incidencia en la ordenación del territorio - Actuaciones de Interés Autonómico (incluyendo la aprobación de un Proyecto de Interés Autonómico cuando las actuaciones así declaradas precisen de desarrollo urbanístico) - Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio (no incluidas en instrumentos de planificación)

Fuente: LISTA. Elaboración propia

En cuanto al marco planificador definido, muy parecido al existente desde 1994, se articula según una estructura jerárquica (Tabla 2). Se diferencia entre planes territoriales generalistas (de escala regional y subregional) e instrumentos sectoriales (o *de incidencia en la ordenación del territorio*), afectando todos ellos a la ordenación del espacio rústico. En el caso de los instrumentos (planes) y proyectos (actuaciones) sectoriales, regulados cada uno por su legislación específica, el control de su impacto sobre el suelo rústico se ve garantizado tanto por su necesaria coherencia con la planificación territorial como por la exigencia de un Proyecto de Actuación Autonómico (en el caso de las actuaciones de mayor relevancia y proyección, que requieran una urbanización). Por su parte, en los planes territoriales la regulación del espacio rústico resulta muy dispar, según el carácter de cada uno de los instrumentos considerados (regionales y subregionales):

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) (Junta de Andalucía, 2006) se conforma como el instrumento planificador de máxima potencia jerárquica, referente para el conjunto de planes territoriales (subregionales), sectoriales y urbanísticos, pero adolece de un sesgo genérico que se ve reflejado en su regulación del medio rústico. Entre los aspectos más destacados al respecto se encuentran:

  a) La zonificación global de Andalucía en cuatro grandes *dominios territoriales* (Sierra Morena-Los Pedroches; Valle del Guadalquivir; Sierras y Valles Béticos; Litoral), definidos según el doble criterio básico de la base físico-natural (principalmente de carácter geomorfológico) y su relación con los grandes usos del suelo. Esta zonificación no va más allá de constituir un referente genérico para el establecimiento de grandes directrices de utilización del territorio, con escasa incidencia efectiva en la planificación jerárquicamente inferior.

  b) Definición de un *sistema hidrológico-hidráulico*, integrado por la red hidrográfica, zonas húmedas, embalses, acuíferos y aguas costeras. Para cada uno de estos componentes, el POTA, además de lo establecido en las respectivas legislaciones sectoriales, plantea directrices para su mejor gestión territorial, que han de ser asumidas por la planificación jerárquicamente inferior.

  c) Definición de un *sistema de prevención de riesgos naturales y tecnológicos*, respecto de los que el POTA establece la obligatoriedad de que los planes territoriales subregionales y los planes urbanísticos incorporen las delimitaciones de las zonas afectadas por algún tipo de riesgo, diferenciadas según grado de peligrosidad.

  d) Definición de un *sistema de patrimonio territorial*, que pretendía integrar la totalidad de los bienes y espacios patrimoniales (principalmente —aunque no solo— los que gozasen de reconocimiento y protección legal), gran parte de los cuales, sobre todo los de carácter natural, se localizan en medio rústico. Pese a la novedad e interés de la iniciativa (Zoido, 2010), su excesiva ambición e inconcreción —en aspectos como el listado preciso de elementos integrantes o los medios para su gestión— repercutieron en su inaplicación práctica (Mulero, 2015).

- Por su parte, la regulación del espacio rústico en los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS) evidencia, lógicamente, un mayor nivel de concreción. En los 17 POTS aprobados hasta la fecha, el aspecto más destacado de su regulación ha estribado en la definición de una serie de *zonas de protección*, diferenciándose al respecto entre las *zonas de protección ambiental* (aquellos espacios o bienes naturales ya protegidos por su legislación específica) y *zonas de protección territorial* (aquellos otros ámbitos, de interés natural y paisajístico, que protegen los POTS mediante una regulación normativa), debiendo ser clasificadas todas ellas como suelo rústico protegido por el planeamiento urbanístico general. Junto a ellos, en el caso de los bienes del patrimonio cultural (muchos de ellos también localizados en suelo rústico), los POTS dotan asimismo de protección a numerosas edificaciones de interés territorial (que igualmente se unen a los bienes y espacios previamente protegidos, incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz [CGPHA]). Junto a este sistema dual de protección, otras aportaciones de los POTS respecto del medio rústico son:

  a) La definición de los denominados *sistemas o redes de espacios libres*[2], de ámbito supramunicipal, integrados por distintos tipos de equipamientos —de bajo impacto y vinculados a recursos naturales, culturales o paisajísticos de interés— concebidos para facilitar el esparcimiento de la población al aire libre.

  b) El establecimiento de directrices y recomendaciones para la mejora del espacio rústico, incluyendo criterios concretos de adecuación ambiental y paisajística para edificaciones e instalaciones de uso agrario, caminos rurales, equipamientos públicos y de carácter turístico que se autoricen, o para actividades extractivas, entre otras.

  c) La determinación de las zonas sujetas a riesgos (esencialmente de inundaciones). A este respecto, los POTS han delimitado *zonas cautelares* —a las que los planes aplican una protección territorial—, previa a la delimitación definitiva por parte de las administraciones competentes en cada caso, todo lo cual deberá ser incorporado por los planes urbanísticos de los municipios concernidos, clasificando los terrenos afectados como suelo rústico protegido.

2 Denominación que puede inducir a confusión con la acepción de espacio libre territorial (coincidente con el espacio rústico) por la que se aboga en esta aportación y, por ello, con la acepción de sistema de espacios libres como el conjunto de componentes diferenciados —e interrelacionados— que integran el espacio rústico.

Además de lo relativo a la planificación, la regulación del espacio rústico se ve también afectada por el nuevo régimen del suelo establecido por la LISTA, que, como se apuntó, resulta ya conforme con la más reciente legislación española del suelo. Se incorpora así la definición de dos clases básicas de suelo, *suelo urbano* (SU) y *suelo rústico* (SR), lo que ha supuesto la superación de las tres situaciones tradicionales (suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) que estaban vigentes desde la LOUA de 2002. En cuanto al régimen del SR, destacan dos aspectos principales (Tabla 3):

a) Por una parte, la diferenciación entre el SR común y el SR protegido o preservado. Respecto de este último la LISTA detallaba —más que la Ley anterior— varias situaciones específicas.

b) Por otra, en el caso de los usos y actividades en SR, la LISTA introducía como novedad la diferenciación entre *actuaciones ordinarias* (de carácter esencialmente agrario) y *extraordinarias*, contemplándose, entre estas, iniciativas de distinto tenor (no necesariamente relacionadas con la explotación de los recursos naturales), que gocen de interés público o utilidad social, incluyéndose, por primera vez, la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas a los usos agrarios. La regulación de las actuaciones extraordinarias ha generado cierta preocupación ante los posibles impactos que pueda generar en SR (Núñez, 2021; Saiz, 2021), sobre todo en aquellos terrenos no sujetos a un régimen de protección específico, como se expondrá en el epígrafe 3.3.

Tabla 3. Regulación básica del suelo rústico en la LOUA (2002) y en la LISTA (2021)

LOUA	LISTA
Suelo no urbanizable (SNU): - SNU de especial protección por legislación específica - SNU de especial protección por planificación territorial o urbanística - SNU de carácter natural o rural - SNU de hábitat rural diseminado	Suelo rústico (SR): - SR especialmente protegido por legislación sectorial (dominio público, protección del medio ambiente, de la naturaleza, del patrimonio histórico u otras análogas) - SR preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos - SR preservado por la ordenación territorial o urbanística (por la presencia de valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, o los que deban ser reservados para usos de interés general) - SR común (resto del SR de un término municipal)
Régimen del SNU: - Se permitirá la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados los terrenos - Con carácter excepcional podrán permitirse la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades que sean declaradas *actuaciones de interés público*, siempre que no se encuentren prohibidos por el planeamiento territorial o urbanístico y sean compatibles con el régimen de protección que, en su caso, resulte de aplicación	Régimen del SR: - En los SR especialmente protegidos y preservados, los usos deberán resultar conformes al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente - No podrá inducirse la formación de nuevos asentamientos - Se diferencia entre actuaciones ordinarias y actuaciones extraordinarias: a) Ordinarias Comprende los usos agrarios, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica También la ejecución de infraestructuras, instalaciones o servicios que deban localizarse en esta clase de suelo b) Extraordinarias Podrán autorizarse siempre que no están expresamente prohibidas por la legislación u ordenación aplicable Incluyen usos y actuaciones de interés público y social que contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo. Entre esos usos se encuentran: industriales, terciarios, turísticos, edificaciones, viarios, infraestructuras, edificaciones residenciales (vinculadas a los usos anteriores) y viviendas unifamiliares aisladas

Fuente: LOUA (2002) y LISTA (2021). Elaboración propia

Una última regulación de interés incluida en la LISTA es la relativa a las edificaciones irregulares localizadas en SR. La Ley asumía en lo esencial lo dispuesto en una normativa previa (Decreto-Ley 3/2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía), que definía toda una serie de medidas orientadas a tratar de ofrecer una respuesta realista y efectiva a un problema que desde finales del siglo XX venía adoleciendo de gran alcance e impacto en Andalucía, ya que se han estimado en torno a 300.000 las edificaciones en esta situación (Medina, 2020), muchas de las cuales se localizan en el marco de parcelaciones urbanísticas (López & Mulero, 2021). Tres aspectos básicos cabe destacar de esta regulación:

- La definición de la situación de *asimilado a fuera de ordenación* (AFO), aplicable a las edificaciones, consideradas individualmente, que se encontrasen terminadas, respecto de las que no se pudiese adoptar ninguna medida de restablecimiento de la legalidad, al haber transcurrido el plazo legal de seis años —desde la finalización de las obras— para ello (artículo 153.1 de la LISTA). El AFO no supone la legalización, sino tan solo el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad, pudiendo autorizarse el acceso a servicios básicos (siempre que no se precisasen más obras que de acceso a las redes), así como cambios de usos (compatibles con la ordenación existente) y obras de conservación y reforma (que no implicasen incremento de la ocupación y volumen edificado).
- La posibilidad de aprobar *Planes Especiales de Adecuación Ambiental y Territorial* de edificaciones irregulares, para identificar agrupaciones de tales edificaciones y adoptar medidas de mejora (adecuación paisajística, dotación de servicios básicos, prevención de nuevas edificaciones, etc.), salvo en ámbitos que contasen ya con una ordenación detallada aprobada. En todo caso, la aprobación de estos Planes no impide que se pudiese restituir la legalidad en aquellas edificaciones (individuales) para las que no hubiese transcurrido el plazo legal.
- La previsión de la posible incorporación al planeamiento urbanístico de agrupaciones de edificaciones irregulares, principalmente de aquellas para las que se hubiese aprobado un Plan Especial. La posibilidad de incorporación (y, por tanto, de legalización) se halla, no obstante, limitada a las agrupaciones que fuesen compatibles con el modelo territorial y urbanístico (para lo que su no localización en SR protegido y la contigüidad —o gran proximidad— con el SU resulta un criterio decisivo), mediante un proyecto de urbanización.

Al margen de la regulación contenida en la LISTA, la ordenación y protección del SR en Andalucía se ve también directamente influida por otros instrumentos, que pueden englobarse bajo el paraguas de instrumentos de carácter sectorial. En la Tabla 4 se ofrece una recopilación, ceñida a aquellos que cuentan con herramientas de ordenación o planificación de incidencia directa sobre el propio medio rústico.

Tabla 4. Otros instrumentos de incidencia directa en la ordenación y protección del espacio rústico andaluz

Legislación	Planificación (principales instrumentos)
Espacios Naturales Protegidos (ENP) - Legislación estatal (Ley 42/2007) - Legislación andaluza (Ley 2/1989)	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) Planes de Gestión (Red Natura 2000)
Aguas - Legislación estatal (Real Decreto 1/2001) - Legislación andaluza (Ley 9/2010)	Planes Hidrológicos de demarcación Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI)
Costas - Legislación estatal (Ley 2/2013)	Reglamento de Costas
Vías pecuarias - Legislación estatal (Ley 3/1995) - Legislación andaluza (Decreto 155/1998 → Reglamento)	Plan de Ordenación y Recuperación de las Vías Pecuarias de Andalucía
Forestal - Legislación estatal (Ley 43/2003) - Legislación andaluza (Ley 2/1992)	PORN forestales (no elaborados) Proyectos de Ordenación de Montes o Planes Técnicos
Caza - Legislación estatal (Ley 1/1970) - Legislación andaluza (Decreto 126/2017 → Reglamento)	Planes de caza por áreas cinegéticas (solo aprobado para Alcornocales) Planes Técnicos de Caza

Elaboración propia

Junto a estos instrumentos, debe destacarse también el *Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía*, conformado como una estrategia de infraestructura verde (IV) para esta región (Junta de Andalucía, 2018), incluso con anterioridad a la aparición de la estrategia nacional. Se trata de una iniciativa de escasa difusión hasta la fecha y carente de un carácter normativo, pero de particular interés, lo que se explica tanto por su escala regional, su incidencia directa sobre el espacio rústico y su carácter aglutinador de otras iniciativas, sobre todo la protección de espacios naturales, como se expondrá en el epígrafe siguiente.

3.2. Bienes y espacios integrantes del espacio rústico protegido: recopilación y estructuración

Tras la exposición del marco general de regulación y ordenación del espacio rústico o libre en Andalucía, en este epígrafe el foco se orienta específicamente a aquel sujeto a protección por sus especiales valores. Ello

se justifica por la concepción —expuesta en la Introducción— de la entidad propia y relevancia del espacio rústico o espacio libre —en el marco general del territorio y frente al espacio ocupado—, y la consiguiente necesidad de su defensa y preservación.

Debe destacarse, como hecho primordial, la cantidad de iniciativas e intervenciones orientadas a dicha preservación, de diferente carácter y proyección territorial (Tabla 5). La pretensión de recopilación y sistematización que aquí se persigue —desde el enfoque de globalidad en la visión del espacio libre— resulta compleja, por la disparidad señalada, pero también por el frecuente solapamiento territorial entre instrumentos e iniciativas, que imposibilita la cuantificación superficial exacta de su alcance, a lo que también contribuye el grado de detalle de muchas iniciativas (excesivo para un trabajo como este, planteado a escala regional). Por ello, más allá de dicha cuantificación del impacto territorial (que solo será posible en algún caso), se ofrecerá una recopilación tipológica y exposición de las casuísticas clave en cada caso.

Tabla 5. Instrumentos para la protección de bienes y espacios del espacio rústico o espacio libre en Andalucía

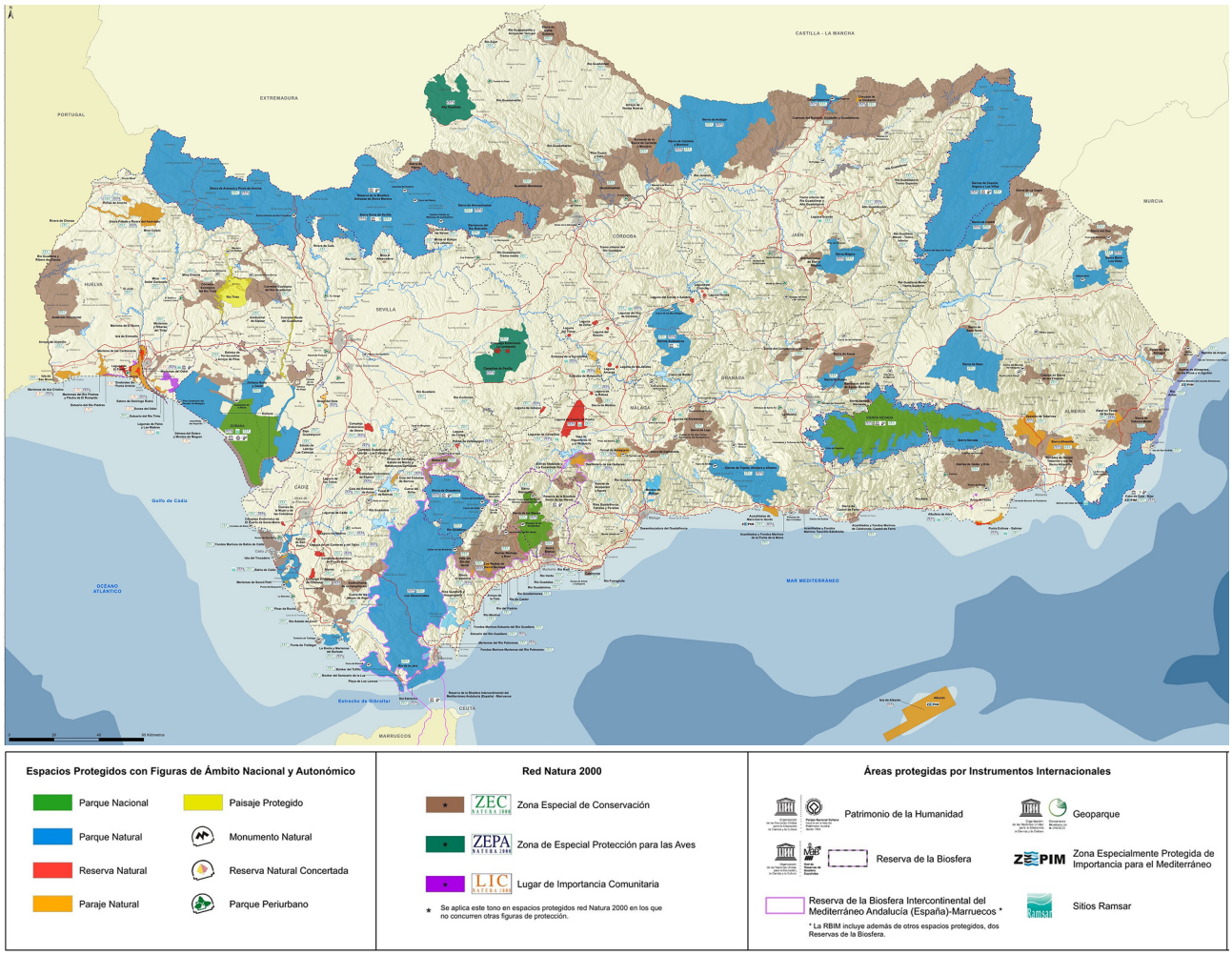
Tipo de instrumento	Instrumentos específicos
Espacios naturales protegidos (RENPA)	- Figuras derivadas de la legislación estatal: Parque Nacional, Reserva Natural, Monumento Natural, Paisaje Protegido - Figuras derivadas de la legislación autonómica: Parque Natural, Paraje Natural, Parque Periurbano, Reserva Natural Concertada - Red Natura 2000: Zonas de Especial Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Conservación para las Aves (ZEPA) - Figuras internacionales: Patrimonio Mundial, Reservas de la Biosfera, Geoparques, Humedales Ramsar, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)
Bienes culturales protegidos	- Catálogo General Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA): bienes de Catalogación General y BIC (figuras con incidencia sobre el espacio rústico: Monumento, Zona Arqueológica, Jardín Histórico, Sitio Histórico, Lugar de Interés Etnológico, Lugar de Interés Industrial, Zona Patrimonial) - Figuras internacionales: Patrimonio Mundial
Dominios públicos	- Dominio Público Hidráulico (DPH) (y sus zonas de servidumbre y de protección) - Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT) (y sus zonas de servidumbre: tránsito, acceso y protección) - Vías pecuarias - Catálogo de Montes Públicos de Andalucía
Protección de recursos hídricos	- Reservas Naturales Fluviales (RNF)
Protección de recursos cinegéticos	- Reservas Andaluzas de Caza (RAC)
Zonas sujetas a riesgos naturales	- Zonas cautelares (Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, POTS) - Delimitación de zonas inundables (incluida en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación —por demarcaciones hidrográficas—)
Zonas protegidas por planificación territorial (POTS)	- Zonas de protección territorial - Elementos culturales y edificaciones de interés territorial
Zonas protegidas por planificación urbanística	- SR protegido

Elaboración propia

La estructura básica para la preservación del espacio rústico la constituye la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA), lo que se explica a tenor de su extraordinaria extensión y complejidad, que la configura como uno de los principales sistemas regionales de áreas protegidas de Europa (Garzón, 2016). Como se observa (Figura 2), el protagonismo superficial muy mayoritario ha correspondido a la figura de Parque Natural, en función de su carácter multifuncional y gran aplicabilidad a ámbitos rurales, principalmente de montaña, de extraordinarios valores ambientales. A ello se añade la sustancial ampliación más reciente asociada a la implantación de la Red Natura 2000, principalmente mediante la declaración de Zonas de Especial Conservación (ZEC), que ha contribuido a incrementar la conectividad entre áreas protegidas preexistentes (Mulero, 2018), principalmente en Sierra Morena. La delimitación precisa de las áreas protegidas y la definición de regímenes de ordenación y gestión (frecuentemente ligados a la aprobación de instrumentos propios de planificación, si bien con importantes dificultades en su desarrollo, como se expondrá en el epígrafe siguiente) explica que sea prácticamente el único tipo de iniciativa para la que se ha llevado a cabo la cuantificación de su incidencia superficial. La RENPA, en 2025, comprende

311 espacios que, excluyendo los casos de solapamiento territorial, se reducen a 249, que comprenden una superficie terrestre de 2.836.400,24 ha, coincidente con el 32,38 % del territorio andaluz.

Figura 2. Espacios integrantes de la RENPA (2025)



Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente. Portal Ambiental de Andalucía. (s.f.). *Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA)*

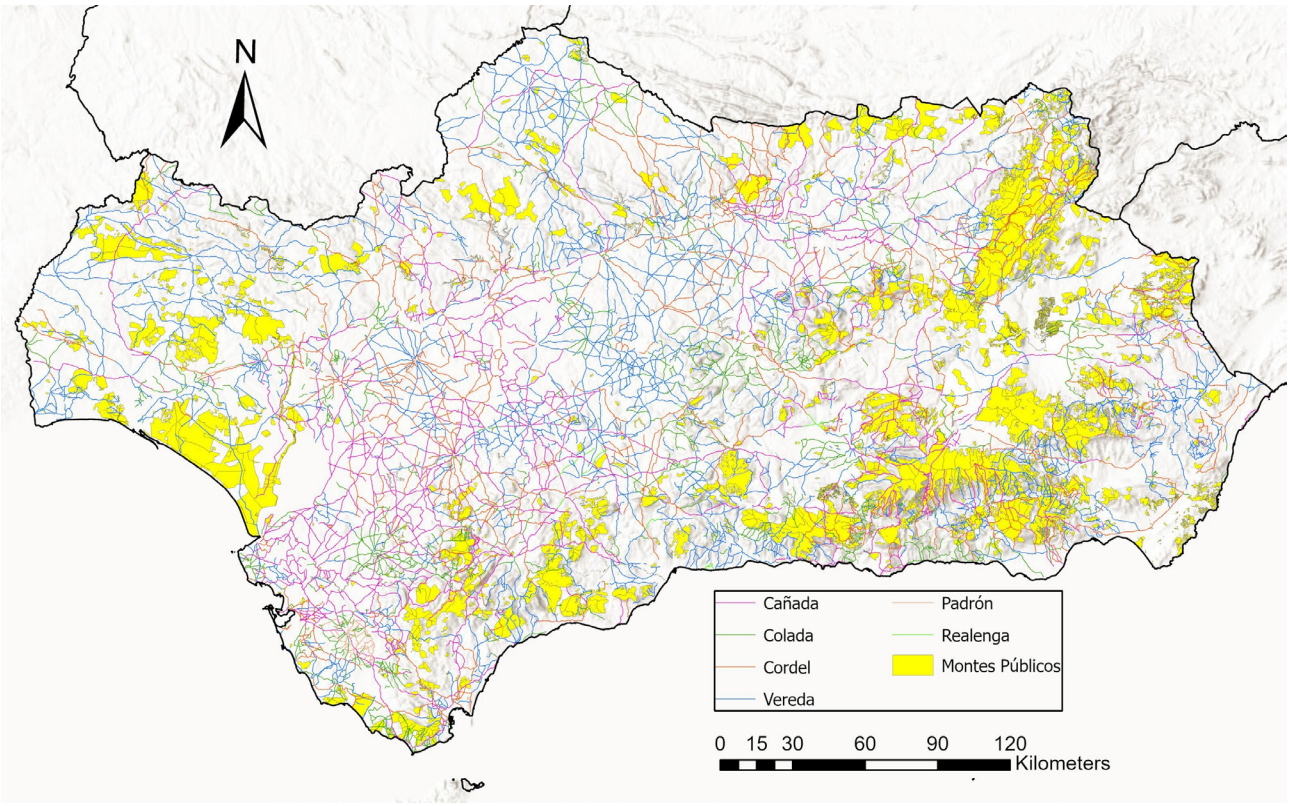
Una importante proporción del espacio rústico andaluz se encuentra, pues, bajo régimen de protección por sus valores naturales, en forma de distintas figuras, según la singularidad de los espacios y bienes afectados. Pero, junto a la RENPA, existen otras formas de reconocimiento y protección de bienes y espacios de dominante natural. Un papel clave lo desempeñan los bienes de dominio público: Dominio Público Hidráulico (DPH) y Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT) —con sus respectivas regulaciones protectoras y zonas de servidumbre contiguas—, vías pecuarias y montes públicos. Estos dos últimos son objeto de una recopilación específica —conformando el Inventario de Vías Pecuarias y el Catálogo de Montes Públicos de Andalucía respectivamente—, lo que implica una contabilización exacta (Tabla 6).

El Catálogo de Montes Públicos (previsto en el artículo 24 de la Ley Forestal andaluza) se configura como un inventario dinámico, en continua actualización (la última en 2021), que incluye montes patrimoniales y de dominio público. Estos últimos serán afectados como tales por la Administración ambiental cuando sirvan a un uso o servicio público o desempeñen funciones de protección y mejora de la calidad de vida o de defensa y restauración del medio ambiente, teniendo la consideración de SR de especial protección (artículo 27 de la Ley Forestal andaluza). No obstante, de manera un tanto sorprendente, el Catálogo de Montes Públicos no aporta datos globales sobre el régimen jurídico (patrimoniales o demaniales), debiendo consultar para ello las fichas individuales de cada monte.

En cuanto a las vías pecuarias, de extraordinario alcance territorial (Tabla 6), gozan igualmente de la consideración de SR de especial protección (artículo 39.1 del Reglamento andaluz de Vías Pecuarias). Se asegura el mantenimiento de su integridad superficial (mediante su deslinde y amojonamiento) y el desarrollo de los usos

compatibles (tránsito ganadero, uso público, fomento de la biodiversidad y la conectividad ecológica y otros que se establezcan por parte de los instrumentos de planificación por cuyo ámbito territorial discurran las vías).

Figura 3. Vías pecuarias y montes públicos catalogados en Andalucía



Fuente: Junta de Andalucía. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (s.f.). *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA)*, secciones 9 (Comunicaciones) y 11 (Patrimonio). Elaboración propia

Un último tipo de espacio protegido vinculado al dominio público son las Reservas Naturales Fluviales (RNF), que habrán de contemplarse en los planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas, para preservar aquellos tramos de ríos —y, por ende, de DPH— con escasa o nula intervención humana (según lo establecido en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Aguas). Pese a que la legislación de aguas no se concreta nada respecto del régimen protector aplicable a las RNF, en los planes hidrológicos consultados (Tabla 6) se especifica que tal declaración supone un grado de salvaguarda mayor que la declaración como ENP, contemplándose la posibilidad —cuando resultase necesario— de prohibir las autorizaciones o concesiones que se solicitasen sobre el bien reservado, para impedir cualquier tipo de uso.

Otro componente de los espacios de dominante natural sujeto a protección se refiere a las zonas sometidas a riesgos. En Andalucía, entre los posibles riesgos naturales señalados por el POTA —inundaciones, sísmicos e incendios forestales (Junta de Andalucía, 2006)—, tan solo en el caso de los espacios inundables se ha procedido a una recopilación, en aras de su delimitación y la necesaria aplicación de una regulación y medidas de protección y defensa. Las zonas inundables (ZI) son recogidas en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI), como instrumentos de desarrollo de los Planes Hidrológicos de demarcación, que incorporan una delimitación y cartografía, habiendo sido objeto de actualización entre el primer y segundo ciclo de la planificación hidrológica. Se distinguen tres tipos de zonas, asociadas a la probabilidad de inundación, según periodos de retorno establecidos por el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI): ZI con alta probabilidad (periodo: 10 años); ZI de probabilidad media u ocasional (100 años); y ZI de probabilidad baja o excepcional (500 años).

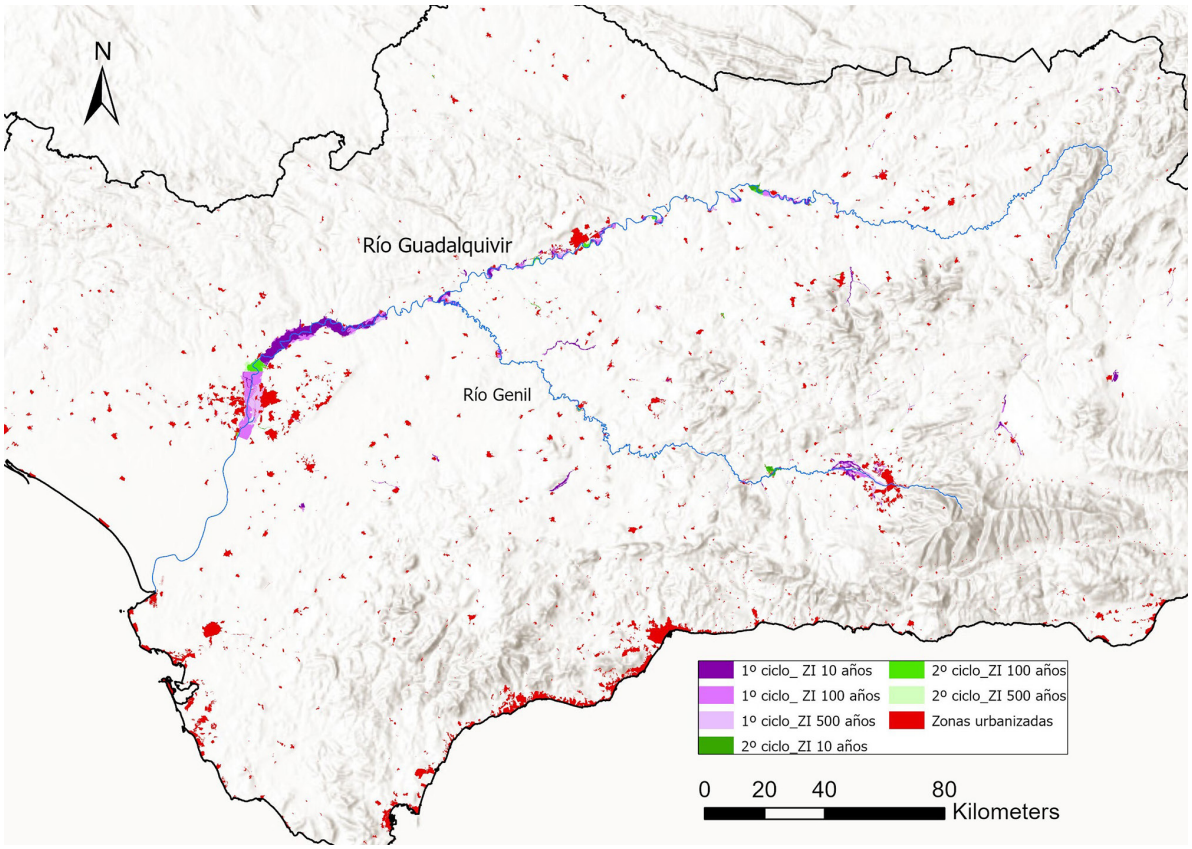
Las diferentes demarcaciones andaluzas incluyen la delimitación de las ZI, aunque tan solo para la del Guadalquivir se ha contado con una cartografía manejable mediante SIG (Figura 4). Sea como fuere, el ejemplo del Guadalquivir permite constatar la ampliación de las zonas inundables (ante los crecientes procesos de ocupación del espacio rústico que implican su impermeabilización), lo que ha de suponer un importante reto para la ordenación territorial y, más en particular, para el planeamiento territorial y urbanístico, que, según lo establecido por el POTA, debe incorporar la delimitación precisa y actualizada de las ZI.

Tabla 6. Bienes de dominio público con una contabilización específica en Andalucía (2025)

Instrumento	Contabilización
Catálogo de Montes Públicos	1.440 montes 1.265.212 ha
Inventario de Vías Pecuarias	- Vereda: 12.883 - Cañada: 7.800 - Cordel: 6.888 - Colada: 4.901 - Padrón: 186 - Realenga: 71 Total: 32.728 km
Reservas Naturales Fluviales	Cuenca del Guadalquivir: - Rivera de Huelva (47,97 km) - Río Guadalora (29,28 km) - Nacimiento del Genil (56,12 km) - Arroyo Bejarano (10,22 km) - Cabecera de los ríos Salobre y Arjonilla (36,62 km) - Río Montoro (31,65 km) - Río Guadalentín (30,95 km) Cuenca del Guadiana: - Rivera Grande de la Golondrina (20,18 km) Cuenca del Segura: - Río Segura desde cabecera hasta embalse de Anchuricas (47,84 km) - Río Tus (38,20 km) - Zumeta (38,19 km) - Arroyo de la Espinea (10,15 km)

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente (s.f.). *Catálogo de Montes Públicos de Andalucía*; Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente (s.f.). *Inventario de Vías Pecuarias de Andalucía*; MITECO (s.f.). *Planes hidrológicos de cuenca vigentes*. Elaboración propia

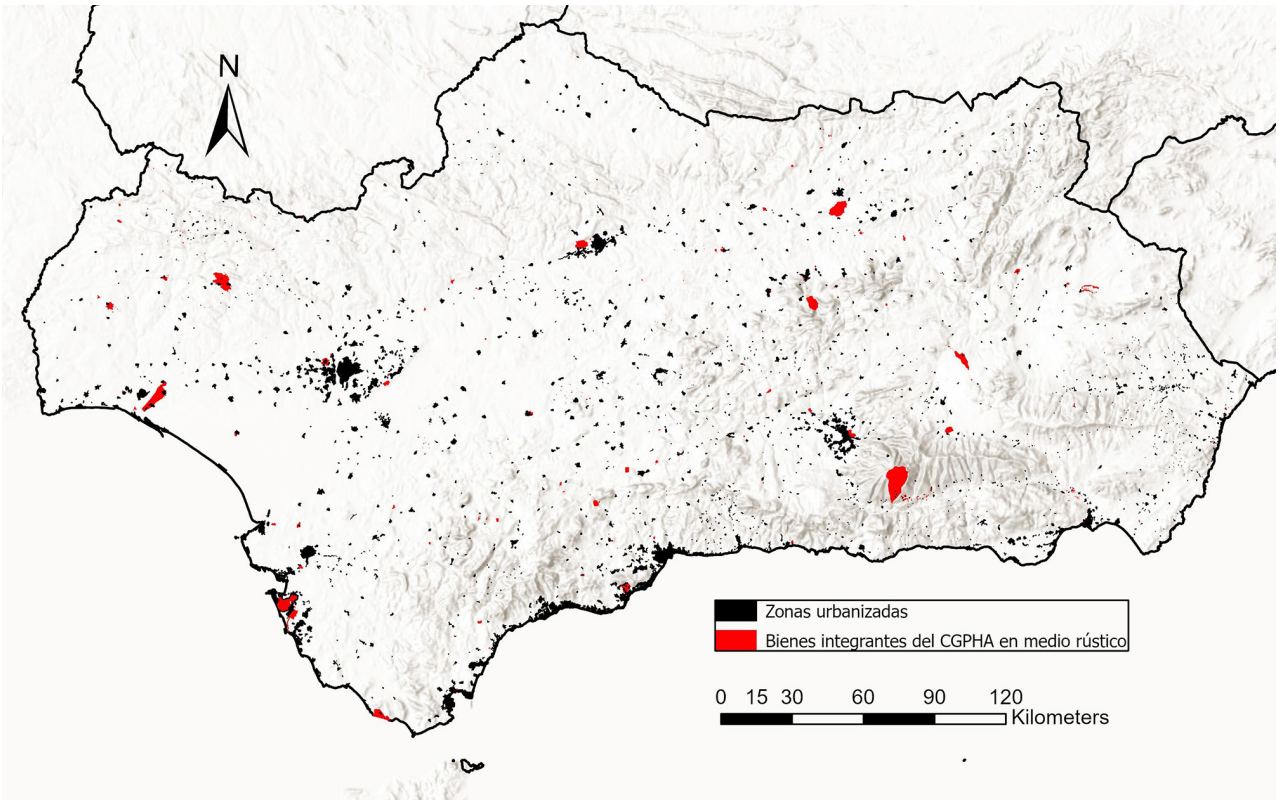
Figura 4. Zonas inundables reconocidas en la demarcación hidrográfica del Guadalquivir: primer y segundo ciclo hidrológico



Fuente: MITECO. Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. (s.f.). *Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI). 1º y 2º ciclo*. Elaboración propia

Junto a lo señalado, en el espacio libre andaluz también se localizan numerosos espacios y bienes culturales sujetos a un régimen legal de protección. Estos se corresponden con aquellos incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA), que, tal como se dispone en la legislación andaluza en la materia (Ley 14/2007, de 26 de noviembre), distingue entre bienes de Catalogación General y aquellos específicamente protegidos como Bienes de Interés Cultural (clasificados según diferentes tipologías). A comienzos de 2025, el número total de bienes incluidos en el CGPHA es de 4124, sin que exista una distinción de aquellos que se localizan específicamente en el espacio rústico. La cartografía digital disponible permite la localización, identificación y delimitación de estos (Figura 5), aunque no se acompaña, al menos hasta el momento actual, de su cuantificación superficial exacta. Una observación global de los BIC rústicos permite constatar la prevalencia de determinadas tipologías, como la de Monumento (aplicable a elementos constructivos dispersos de especial valor y relevancia morfológica) y las de Zona Arqueológica y Sitio Histórico (coincidentes por lo general con ámbitos más extensos, en ocasiones de notable proyección territorial).

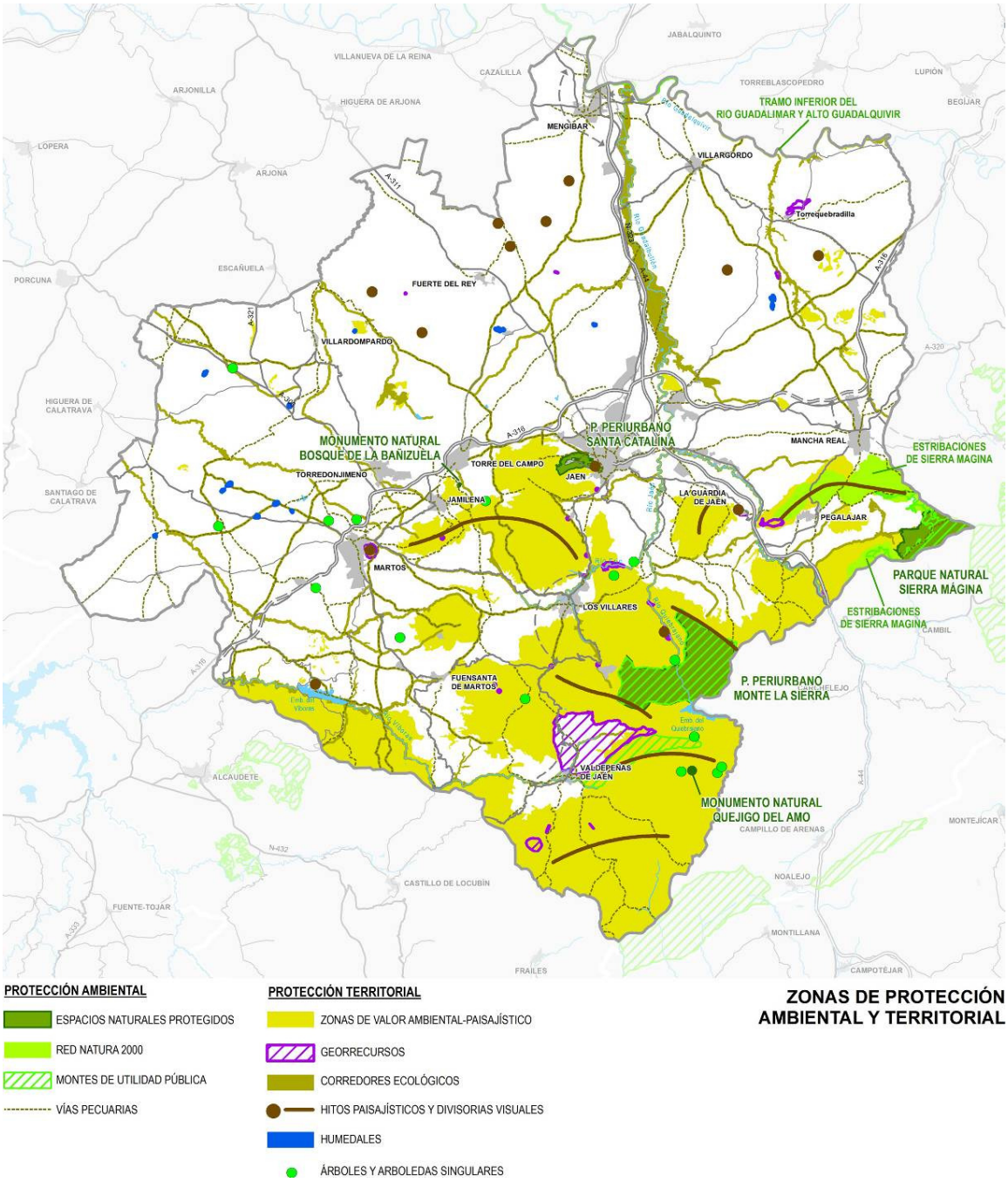
Figura 5. Bienes culturales integrantes del CGPHA localizados en el espacio rústico



Fuente: Junta de Andalucía. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (s.f.). *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA)*, sección 11 (Patrimonio). Elaboración propia

Los espacios y bienes protegidos por su legislación específica (naturales y culturales) son recopilados por los POTS, que a su vez dotan de protección propia —de carácter *territorial*— a otros elementos. En el caso de los espacios naturales, los ya protegidos (ENP, bienes de dominio público y zonas sometidas a riesgos) son calificados en los POTS como *zonas de protección ambiental*, para diferenciarlas de las *zonas de protección territorial*. Estas últimas muestran una creciente diversidad y entidad; así, mientras que los primeros POTS limitaban esta protección a hitos naturales y paisajísticos específicos y sobresalientes, los planes más recientes otorgan cada vez mayor consideración a otros componentes del espacio libre, como espacios agrarios y forestales de relevancia paisajística y ambiental o corredores ecológicos, conformando verdaderas redes protectoras conjuntas (Figura 6). Se trata de una aportación muy interesante, a lo que contribuye la definición de un régimen normativo de protección desde los POTS, pero que también se ve limitada en su eficacia por ciertas carencias de fondo, como la ausencia de una visión proactiva en la regulación o la falta de integración de estas zonas con otras iniciativas más recientes planteadas sobre el espacio rústico, como es el caso, singularmente, de la Estrategia de IV (lo que se explica por la antigüedad y desactualización de gran parte de los POTS). En el caso del patrimonio cultural, la protección territorial se ha concretado en la recopilación desde los POTS de las denominadas *edificaciones de interés territorial*, coincidentes con elementos constructivos de carácter agrario y para las que los POTS establecen su necesaria catalogación por los instrumentos de planeamiento urbanístico general.

Figura 6. Protección territorial (recursos naturales y paisajísticos) en el POT de la Aglomeración Urbana de Jaén, el más reciente hasta la fecha



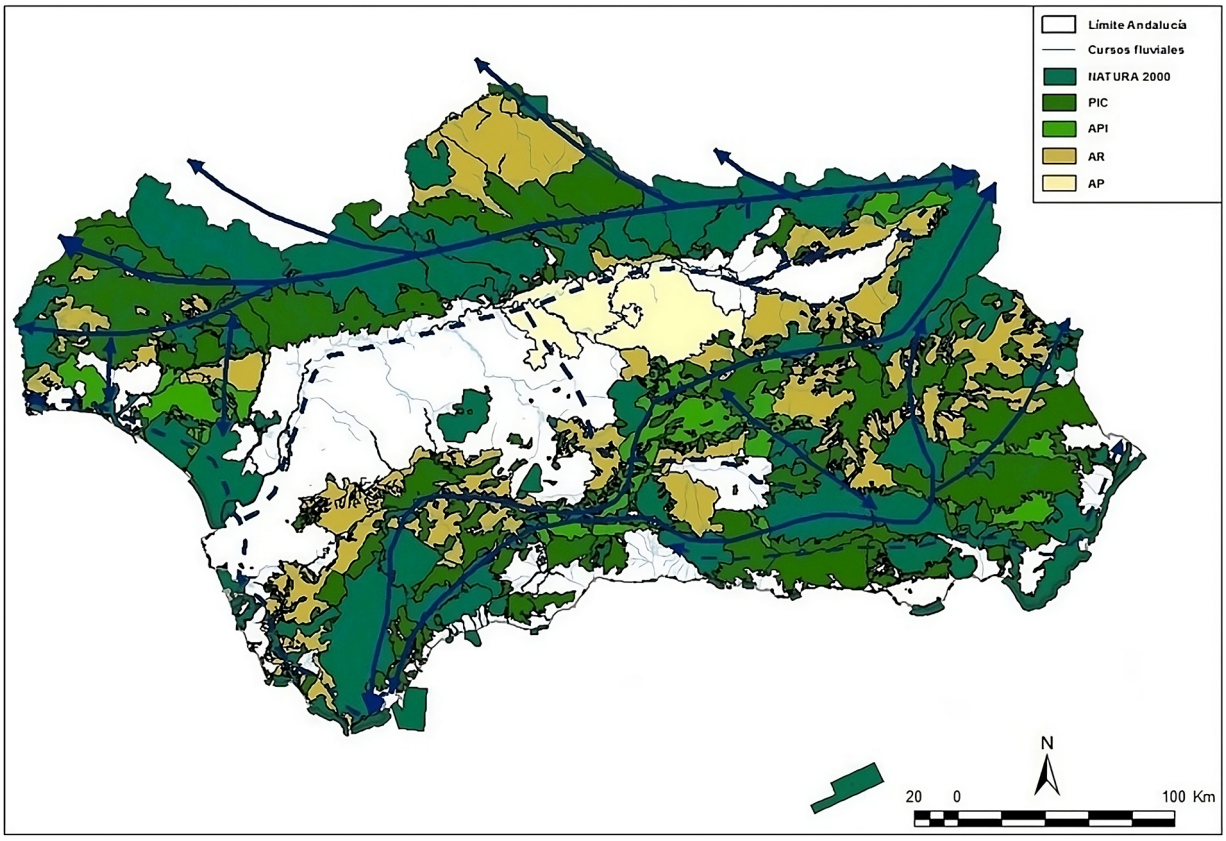
Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2014)

En el caso de los suelos preservados por la planificación urbanística general, estos incluyen todos los anteriormente reseñados, además de los que los propios instrumentos urbanísticos puedan añadir, por la existencia de valores de diversa índole, tal como establece la LISTA (Tabla 3). Sin embargo, el importante retraso de la aprobación del planeamiento general (como se expondrá en el epígrafe siguiente) constituye aún una importante rémora.

Junto a todo lo anterior, cabe destacar, asimismo, respecto de la protección aplicable en el espacio libre andaluz, la existencia de diversos inventarios territorializados de bienes o espacios singulares (Humedales; Árboles y Arboledas Singulares; y Georrecursos), que posibilitan una recopilación y un reconocimiento de los bienes contenidos en ellos, aunque no suponen una protección adicional (más allá de que buena parte de ellos formen parte de la RENPA).

Tampoco aporta una protección de índole legal la Estrategia de IV de Andalucía. No obstante, se considera necesaria su inclusión en el análisis por su gran proyección sobre el espacio rústico, diseñando una auténtica estructura territorial articulada mediante una serie de áreas estratégicas, definidas según una jerarquía funcional para la conectividad (Figura 7), que incluye espacios protegidos como piezas fundamentales. De este modo, la IV básica estará constituida por tres tipos de áreas: *Áreas Ecológicas Funcionales*, las más importantes para la biodiversidad y constituidas como zonas núcleo de la IV, coincidentes con los espacios Red Natura 2000 y otras áreas protegidas de especial significación ecológica; *Paisajes de Interés para la Conectividad Ecológica* (PIC), claves para la interconexión funcional entre las áreas protegidas; y *Áreas Prioritarias de Intervención* (API), que permitirán conectar espacios de alto valor ecológico con déficits de conexión entre sí. Junto a ellas, la Estrategia propone asimismo impulsar la conectividad en otras zonas del espacio rústico: las *Áreas de Refuerzo* (AR), zonas agrarias extensivas que conservan componentes ecológicos que justifican la aplicación de estrategias de conectividad que refuercen a las áreas anteriores; y las *Áreas Piloto* (AP), coincidentes con algunas zonas del valle central del Guadalquivir, que, pese a su alta agrarización, presentan aun cierto potencial para desarrollar acciones demostrativas de mejora de la conectividad.

Figura 7. Infraestructura verde propuesta para el territorio andaluz



* Las flechas en el mapa se refieren a los ejes estratégicos de conectividad

Fuente: Junta de Andalucía, 2018

3.3. A modo de valoración crítica: principales retos e incertidumbres para la ordenación integrada y coherente del espacio rústico andaluz

En este tercer epígrafe del apartado de Resultados, se abordan algunos de los grandes desafíos actualmente planteados en el espacio rústico andaluz y, particularmente, en aquel sujeto a protección. Ello se hace desde una perspectiva analítica, pero al mismo tiempo crítica, tomando como referencia la visión globalizadora e integradora del espacio rústico entendido como un sistema de espacios libres y que, por ello, ha de contar con una ordenación y gestión coherentes.

A) Infraestructura verde

Desde esa visión de globalidad e integradora respecto de la ordenación del espacio rústico andaluz, la Estrategia de IV constituye una aportación de alto interés. En efecto, la Estrategia plantea criterios de acción

y medidas, tanto para los distintos tipos de áreas estratégicas definidas como también de índole general (de aplicación al conjunto de Andalucía), con la pretensión de constituir un referente para la intervención sobre el espacio rústico para aquellas políticas de incidencia directa sobre él, agrarias, de ordenación del territorio y ambientales, principalmente (Junta de Andalucía, 2018). Sin embargo, más de un lustro después de la aprobación de la Estrategia, esta no se ha visto aplicada, lo que se explica por su carácter meramente estratégico e indicativo, junto a una evidente falta de voluntad política hasta la fecha. Desde esta perspectiva, resultaría clave la incorporación de su contenido sustantivo (criterios y medidas) al entramado planificador de incidencia sobre el espacio rústico. Es decir, que los distintos instrumentos y políticas asumiesen dicho contenido de manera explícita.

Sin embargo, la situación de los instrumentos de planificación territorial no ha posibilitado tal incorporación, al haberse aprobado en su práctica totalidad con anterioridad a la Estrategia y no haberse renovado tras su formulación, a pesar de la disparidad de su visión y postulados respecto de ella. Así, por ejemplo, en el caso del POTA (Junta de Andalucía, 2006), sus Estrategias de Planificación y Gestión Integrada del Patrimonio Territorial no implementaron, porque se basaban en un sistema patrimonial unitario, el SPTA, que, como se señaló, se ha revelado como inaplicable (Mulero, 2015). Por su parte, los POTS, muy anteriores también a 2018, no incorporan, de manera general y salvo excepciones parciales en los planes más recientes, la visión de la conectividad ecológica y la IV (Garzón, 2019). Y, aún menos en el caso de la planificación ambiental (particularmente la de los espacios protegidos), afectada mayoritariamente por una situación de importante precariedad hasta tiempos muy recientes, que sin embargo parece empezar a superarse en la actualidad, como se expone a continuación.

B) Necesidad de un impulso planificador: territorial, urbanístico y ambiental

Más allá del aspecto más específico de la IV, el desfase de los principales instrumentos planificadores con incidencia en el espacio rústico andaluz constituye una realidad más global y de gran calado. Tres lustros atrás, Zoido (2010) ya prevenía sobre el carácter tardío e incoherente del proceso de planificación territorial en Andalucía, pese a tratarse de una de las comunidades autónomas españolas más privilegiadas en cuanto al número de planes aprobados. Se constata, de hecho, en el momento actual un importante desfase temporal y a nivel de contenidos, con especial incidencia sobre el espacio rústico.

En el caso de la planificación de escala regional, el POTA vigente (Junta de Andalucía, 2006) cuenta con una regulación muy de mínimos sobre el espacio rústico. Los nuevos contenidos previstos para el plan regional en la LISTA (entre los que se remarcaba la definición de "los criterios territoriales básicos para la gestión sostenible del agua y de los demás recursos naturales, así como para la preservación y puesta en valor del patrimonio natural, cultural y paisajístico") y la necesidad de incluir la visión de la IV parecen requerir una revisión del instrumento planificador que al fin ha comenzado, en 2024. El documento de Borrador de revisión del POTA (Junta de Andalucía, 2024) incorpora ya la IV como elemento vertebrador clave de la ordenación del espacio libre andaluz —reestructurando y simplificando los tipos de áreas de la estrategia de 2018— e incluye también de manera explícita la mitigación y adaptación al cambio climático, vinculándolo a la prevención de riesgos. Qué duda cabe que se trata de interesantes expectativas, particularmente para la planificación jerárquicamente inferior.

A este respecto, en el caso del planeamiento territorial subregional, resultaría imprescindible un impulso de gran calado, que implicase tanto la extensión del territorio sujeto a planificación (limitado esencialmente en la actualidad al espacio litoral y las grandes aglomeraciones urbanas andaluzas —con la excepción de Córdoba—) como la renovación de los contenidos de los planes (lo que explica el carácter desfasado de los 17 instrumentos vigentes, principalmente los siete anteriores al POTA). A este respecto, a su sesgo excesivamente normativo e insuficientemente propositivo (Zoido, 2010) se añade la no consideración de aspectos clave respecto del espacio rústico —desde la nueva perspectiva ofrecida por la LISTA y la Estrategia de IV—, lo que habría de implicar, entre otras cuestiones, la redefinición de las zonas de protección territorial, una mejor integración de los espacios protegidos en el modelo territorial (Mulero, 2018) y la incorporación de criterios para la ordenación y gestión de los paisajes.

En lo que respecta al planeamiento urbanístico general, la principal traba radica en el retraso de su elaboración y aprobación, realidad no exclusiva de Andalucía, sino también patente en otras regiones españolas (Delgado, 2017; De Santiago & González, 2019). En el caso andaluz, según las Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía, con datos actualizados a 2023 (Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, 2024), de los 785 municipios andaluces, tan solo 253 (32,23%) contaban con plan aprobado, mientras que 36 no contaban con ningún tipo de instrumento. La agilización en la tramitación del planeamiento

urbanístico que debe suponer la LISTA (Núñez, 2021; Saiz, 2021), lo que parece verse favorecido por su espíritu en favor de un planeamiento más flexible, en la línea de la necesaria adaptación a la especificidad y complejidad de los distintos municipios (Ezquiaga, 2023; Ramírez, 2024), ha de acompañarse de la incorporación de una delimitación precisa del SR y sus categorías, y de una ordenación, no solo reguladora sino también proactiva, para ellas.

Finalmente hay que aludir a la planificación ambiental, particularmente los PORN y PRUG, instrumentos concebidos para la ordenación y gestión de los espacios protegidos de mayor entidad territorial (Parques, Parajes y Reservas). Debe destacarse la situación de precariedad patente durante años, especialmente en el caso de los parques naturales (los espacios más destacados territorialmente de la RENPA, como se señaló) que en su mayor parte no han visto renovados sus instrumentos planificadores desde el bienio 2003-2004, encontrándose, pues, muy desfasados en el caso de los PORN (de vigencia indefinida) y sin vigencia en el caso de los PRUG (concebidos entonces para ocho años). A ello cabe añadir las carencias en la concepción y diseño de dichos planes, principalmente por su excesiva rigidez y simplificación, así como por su pobre dimensión propositiva (Gómez, 2010). Los retos de los nuevos PORN y PRUG habrían de pasar, pues, por aportar una ordenación detallada y adaptativa (de carácter normativo y proactivo) acorde al nuevo marco regulador y planificador andaluz. Los borradores de nuevos PORN y PRUG que han comenzado a elaborarse desde 2021 y los primeros planes ya aprobados —durante 2024— (Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2025) evidencian avances en dicha dirección, con algunas aportaciones de interés para el espacio rústico. Sin poder ofrecer aquí una caracterización y valoración detallada al respecto, una de las aportaciones más significativas es la modificación de la zonificación, incorporando la nueva categoría de *Zonas Excluidas*, que engloban los terrenos que el planeamiento urbanístico vigente clasificaba como suelo urbano o urbanizable y que, por ello, se excluyen de la normativa del espacio protegido. Con ello, la zonificación contribuye a fijar con total precisión los límites del SR dentro del territorio protegido, imposibilitando su hipotética regresión.

C) Obras, instalaciones y construcciones en SR

Uno de los grandes retos respecto de la ordenación y protección del SR son las actuaciones autorizables en él, que, como ya se expuso, pueden ser de carácter *ordinario* y *extraordinario*, en función de su vinculación directa —o no— con las actividades primarias (Tabla 3). Los *usos ordinarios*, que teóricamente, y tal como afirma la LISTA, no suponen la transformación de la naturaleza rústica del suelo, incluyen, sin embargo, actuaciones de carácter constructivo —para el propio desarrollo de los usos, o de carácter residencial vinculado a dichos usos—. A pesar de ello, la regulación contenida tanto en la LISTA como en su Reglamento resulta ciertamente parca, limitándose de manera general a disponer superficies máximas de la edificación respecto del total de la parcela afectada (artículos 28.4 y 28.5 del Reglamento) y no incorporando una regulación añadida —y más exigente— respecto del SR protegido, más allá de la regulación general de la necesaria compatibilidad de todas las actuaciones con el régimen del SR (artículo 20b de la LISTA). Por su parte, las *actuaciones extraordinarias* resultan autorizables siempre que no sean incompatibles con el régimen de protección aplicable y que respondan a actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural. A este respecto, el Reglamento de la LISTA especificaba los criterios para considerar una actuación de interés público o social (artículo 30.2), incluyendo las promovidas por Administraciones Públicas, las contempladas en instrumentos de ordenación territorial o urbanística, las declaradas de Interés Autonómico, así como las resultantes de un acuerdo municipal que se justificasen por su interés para el desarrollo socioeconómico sostenible, la conservación y valorización del patrimonio o evitar el despoblamiento rural. Por el contrario, de manera similar a los señalado para las edificaciones de carácter ordinario, ni la Ley ni el Reglamento incorporan requisitos específicos para la implantación de estas obras extraordinarias, lo que, a juicio de diversos actores, supone un riesgo para la preservación del SR (Saiz, 2021). La excepción a ello se ha encontrado en el caso de las edificaciones residenciales (vinculadas a las actuaciones extraordinarias) y las viviendas unifamiliares aisladas, para las que el Reglamento sí aporta criterios detallados (artículos 30.4 y 31). En el caso de las viviendas aisladas autorizables, los parámetros establecidos resultan pormenorizados (incluyendo aspectos como tamaño mínimo de parcela, distancia mínima entre edificaciones, superficie máxima edificable o distancia a linderos, entre otros). Este grado de detalle, que sin duda requerirá una labor de vigilancia sobre el terreno, podría contribuir a mitigar los recelos que desde un principio despertó esta regulación, reforzando las tesis de aquellos que la defienden argumentando que se podrán prevenir o mitigar los procesos de despoblamiento, así como evitar o reducir nuevas situaciones de ilegalidad (Núñez, 2021).

Respecto de esto último, resulta asimismo clave aludir a la cuestión de las edificaciones irregulares en SR. Como se vio, la LISTA incluye una regulación pragmática, heredera de la ya existente desde 2019. En función de ella, parte de las aproximadamente 300.000 viviendas irregulares existentes en el SR andaluz podrán

acogerse a una mejora dotacional y territorial, mediante el reconocimiento de AFO y la aprobación de Planes Especiales de Adecuación Espacial y Territorial para agrupaciones. En la Ley se afirmaba explícitamente que ambos procedimientos son aplicables *en cualquier clase de suelo* —incluyendo, por tanto, teóricamente, el SR protegido—. En el caso particular de las edificaciones irregulares que estén localizadas en SR protegido, la LISTA, en su artículo 153 (relativo al plazo de seis para restablecer la legalidad), señala que dicho plazo no sería aplicable (es decir, podrán adoptarse medidas de restablecimiento de la legalidad en todo momento) en de amplio espectro de espacios, que incluyen la casi totalidad de los SR preservados: las zonas de dominio público, los terrenos sometidos a riesgos naturales, las zonas de influencia del litoral, las que afecten a bienes inscritos en el CGPHA, las que afecten a zonas verdes y espacios libres, y, de manera global, todas las parcelaciones urbanísticas (salvo las parcelas específicas para las que haya edificaciones para las que sí haya transcurrido el plazo). Consecuencia de lo anterior es la imposibilidad de aplicación del régimen AFO en el SR protegido referido, aun cuando incluso las edificaciones irregulares formasen parte de una agrupación para la que se aprobase un Plan Especial de adecuación, lo que aboca a las edificaciones irregulares en dicha situación a un horizonte impreciso y poco halagüeño, que la nueva regulación del SR no parece responder satisfactoriamente. Frente a esto, las edificaciones (principalmente formando agrupaciones) compatibles con el modelo territorial y urbanístico podrán incorporarse al planeamiento municipal (en elaboración o revisión). Ante el posible riesgo de expansión indiscriminada del SU que esto podría suponer, el Reglamento de la LISTA (artículo 417) establece una serie de criterios para autorizar la incorporación (destacando la aptitud de las agrupaciones para dotarse de una estructura urbana o la vinculación con núcleos urbanos preexistentes), disponiendo la incompatibilidad de la incorporación de agrupaciones localizadas en SR protegido.

D) Suelos inundables

En el caso de los suelos sujetos a riesgos de inundación, delimitados, por ello, como zonas inundables (ZI) en los Planes de Gestión del Riesgo por Inundación (PGRI), debe destacarse, como ya se explicó, su proceso de actualización y ampliación en los diferentes ciclos de la planificación hidrológica, lo que supone *de facto* una ampliación del espacio rústico protegido. Esto tiene dos implicaciones principales a efectos de ordenación y gestión territorial. La primera alude a la obligatoriedad —establecida por el POTA— de incorporar la delimitación de las ZI a los instrumentos de planificación territorial y urbanística. A este respecto, las dudas —expuestas en el segundo punto de este epígrafe— respecto de una actualización a corto-medio plazo de la planificación territorial subregional en Andalucía parecen apuntar a que dicha incorporación será más viable y ágil en el caso del planeamiento urbanístico. En este sentido, el planeamiento general deberá incluir criterios y regulaciones específicas respecto de los suelos inundables según la realidad de cada municipio.

La segunda se refiere a una modificación que la LISTA incorpora, en su disposición final tercera, de la Ley de Aguas de Andalucía. Se trata de la obligación de recabar de la Administración competente en materia de aguas (Administración autonómica) un informe previo para autorizar cualquier uso o proyecto a desarrollar en suelos inundables. Se trata de una regulación en principio positiva, por su carácter garantista de la seguridad de las actuaciones y personas. Sin embargo, el carácter crecientemente restrictivo en la delimitación de los suelos inundables (a tenor del proceso de actualización de las ZI antes referido) ha despertado el temor, entre algunos agentes, respecto de un posible colapso en la tramitación de los informes de inundabilidad ahora requeridos (Hinojosa, 2021). La necesidad de agilización en los procesos de tramitación se torna, en este caso, como la única alternativa posible, que permita una gestión territorial prudente y eficaz en el espacio libre con riesgo de inundación.

4. Discusión de resultados

El trabajo llevado a cabo plantea un enfoque novedoso desde la geografía, focalizado en el espacio rústico o libre como ámbito de entidad propia en el marco de la matriz territorial y su ordenación, como ciertos autores vienen reclamando desde años atrás (Maruani & Amit-Cohen, 2007; Mata & Olcina, 2010; Tardin, 2010) y como algunas nuevas visiones, principalmente las IV, parecen remarcar (Elorrieta & Olcina, 2021; MITECO, 2021; Olcina & Elorrieta, 2021; Ors, 2021). La principal novedad, más allá del propio enfoque, radica en aportar una recopilación y puesta al día de aquellas iniciativas específicamente orientadas a la ordenación y protección del espacio rústico.

La ambición del planteamiento se ha justificado por la conciencia de la oportunidad del trabajo, por dos razones fundamentales. Primeramente, por las escasas aportaciones desde esta visión en el contexto español. Se han podido rastrear principalmente la de Delgado (2017) para el caso cántabro —en un análisis, además, centrado más particularmente en los paisajes agrarios— o la de Cruz et al. (2017) ceñida a las grandes áreas

metropolitanas. Asimismo, debe reseñarse el trabajo de Aguirre (2017) para el caso de Cataluña, donde, desde una perspectiva esencialmente normativa, se aboga por la necesaria transición de la visión del espacio libre como suelo no urbanizable hacia un sistema unitario de espacios libres, transición, sin embargo, no implementada todavía en dicho contexto regional, pese a interesantes aportaciones metodológicas en la materia aplicadas a ciertos sectores del territorio catalán, sobre todo desde la visión de la ecología del paisaje (Pino et al., 2006). En todo caso, ha de remarcarse la escasez de este tipo de aportaciones en el conjunto de la literatura geográfica española, lo que parece evidenciar lo que García-Bellido (1986; 2002) denunciaba ya décadas atrás respecto de la inexistencia —y, por ende, necesidad— de una visión propia y sistémica del espacio rústico como entidad propia dentro de la matriz territorial, que posibilite su ordenación coherente y evite su deterioro y creciente regresión. En segundo lugar, el análisis llevado a cabo ha resultado de particular interés para el caso andaluz, tanto por la entidad y complejidad del territorio rústico como por la cantidad y diversidad de iniciativas de ordenación y protección, con importantes novedades recientes y retos, que, sin duda, inducen a la reflexión respecto del propio espacio libre y la necesidad de una ordenación integradora, sistémica y coherente mediante la planificación como herramienta esencial.

En el caso específico de Andalucía, son varios los estudios que han abordado las claves de la ordenación y protección de bienes o espacios integrantes del espacio rústico, si bien casi todos lo han sido desde un enfoque parcial o sectorial (considerando algún tipo de espacio o componente específico), pero ninguno desde la visión amplia y comprehensiva propuesta en este trabajo. Entre las aportaciones que han asumido un planteamiento parecido, cabe destacar, por ejemplo, un interesante artículo sobre la organización territorial de la protección de bienes patrimoniales (Geografía y Desarrollo Regional y Urbano [GDRU], 2008), que incluía la totalidad de ellos, es decir, también los localizados en ámbitos urbanos. También cabe reseñar una monografía que abordó las posibilidades de ordenación de los espacios del sistema de patrimonio territorial del POTA (Naranjo, 2014), iniciativa que, como se vio, ha carecido de aplicación práctica. E igualmente un trabajo, más reciente, sobre las iniciativas de protección del suelo mediante planificación territorial y urbanística (Díaz, 2019), en un enfoque muy próximo al aquí propuesto, si bien planteado desde una aproximación exclusivamente normativa y que, además, quedó en buena medida desfasada a raíz del cambio decisivo que supuso la aprobación de la LISTA en 2021.

El trabajo desarrollado, inédito, pues, hasta la fecha en su concepción y resultados, se justifica por la necesidad de contribuir a la mejora continua de la praxis de la ordenación del territorio, ante la que ya hace años se destacó como especial dificultad la de aplicar una política territorial coherente en ámbitos extensos y complejos como el andaluz (Zoido, 2010).

5. Conclusiones

De todo lo expuesto en este trabajo, la primera conclusión que se puede inferir es el potencial del espacio rústico como sujeto específico y propio de ordenación y protección, y ello, además, desde una visión integradora, comprehensiva y sistémica. Pero, al mismo tiempo, la complejidad del panorama relativo a la ordenación y planificación de los bienes y espacios integrantes del espacio rústico donde, de manera general, confluyen instrumentos territoriales, urbanísticos y sectoriales (principalmente de carácter ambiental). En el caso de Andalucía, esta complejidad se torna especialmente evidente a tenor de la importante dotación de instrumentos normativos, planificadores y protectores de incidencia sobre el espacio libre, que la sitúa como una de las regiones españolas más avanzadas en la materia. Por primera vez se ha ofrecido una recopilación global de dichos instrumentos y su alcance en el territorio andaluz, logrando de este modo alcanzar los tres primeros objetivos que se plantearon para este trabajo, tal como se señalaron en su Introducción.

Sin embargo, en lo relativo al cuarto objetivo que se apuntó —relativo a la necesidad de una ordenación coherente y sistémica del espacio rústico—, junto a indudables logros, se han detectado también importantes contradicciones y retos pendientes, en la línea de configurar un verdadero sistema de espacios libres, lo cual solo será posible mediante una integración coherente entre instrumentos e iniciativas. Qué duda cabe que la reciente aprobación de la LISTA y su Reglamento constituye una gran aportación y un marco referencial para la acción en un corto-medio plazo (pese a algunos aspectos no resueltos de manera completamente satisfactoria, como, por ejemplo, el impreciso tratamiento del paisaje o la regulación de las viviendas irregulares no sujetas al régimen de AFO). Pero el marco aportado por la nueva legislación debe acompañarse de una decidida acción pública en otros aspectos, destacando la necesidad ineludible de impulsar y actualizar la planificación de incidencia territorial. Más allá de la agilización del planeamiento urbanístico que habrá de suponer la LISTA, el impulso debe comenzar por el POTA, marco de referencia básico para la gestión

territorial y cuyas determinaciones actuales para el espacio rústico se hallan claramente desactualizadas. A este respecto, nuevos paradigmas y enfoques como la IV o la respuesta ante el impacto del cambio climático y los riesgos asociados habrán de configurarse como referentes básicos en la revisión del POTA en lo concerniente al espacio rústico, como así parece reflejarse en el proceso recientemente emprendido, y, por consiguiente, también de la planificación territorial subregional y la planificación ambiental, si se pretende lograr la coherencia y visión sistémica apuntadas. Retos más específicos a este respecto como la coordinación de contenidos entre la planificación territorial, los instrumentos sectoriales de protección y el planeamiento urbanístico, el reforzamiento de la dimensión proactiva de la planificación, o los procesos de incorporación —coherente— al modelo territorial de las edificaciones irregulares compatibles con él, deberán ser abordados en el marco de este proceso.

De todo lo señalado puede concluirse, de manera más general, que el artículo que aquí finaliza aporta un marco de análisis ciertamente novedoso en el contexto de la geografía española y que puede ser extrapolable a estudios relativos a otros ámbitos regionales o de escalas más detalladas. Además, para el caso específico andaluz, hemos de destacar el potencial para desarrollar estudios más específicos (en el plano temático y escalar) acerca de las numerosas cuestiones y retos que, por la amplitud del trabajo llevado a cabo, solo han podido ser analizados de manera general a lo largo de estas líneas.

Contribución de autoría

Rafael Garzón García se ha encargado del diseño general del trabajo y su planteamiento, además de la redacción de los apartados de Introducción, Metodología, Discusión y Conclusiones, y la revisión final del artículo.

Gema Florido Trujillo se ha encargado del rastreo bibliográfico, de la recopilación de iniciativas de ordenación y protección y de la redacción de parte del apartado de Resultados.

Rafael Vega Pozuelo se ha encargado de la recopilación de iniciativas de protección y ordenación, de la elaboración de la cartografía y de la redacción de parte del apartado de Resultados.

María Luisa Ramírez López se ha encargado del rastreo bibliográfico, de la redacción de parte del apartado de Resultados y, junto con Rafael Garzón, de la revisión final del artículo.

El trabajo no ha recibido ningún tipo de financiación para su realización.

Referencias

Aguirre, J. (2017). Del suelo no urbanizable a los espacios abiertos: pasado, presente y futuro de su ordenación en Catalunya. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 149.

Ahern, J. (1991). Planning for an extensive open space system: linking landscape structure and function. *Landscape and Urban Planning*, 21, 131-145. https://doi.org/10.1016/0169-2046(91)90037-M

Asociación Española de Geografía (AGE) (2018). *En defensa del territorio ante los nuevos retos del cambio global*. https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-nueva-cultura-del-territorio/

Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda (2024). *Estadísticas de planificación urbanística en Andalucía*. https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/estadistica-planificacion-urbanistica.html

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2014). Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén. https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/planes-subregionales/paginas/aglomeracion-jaen.html

Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente (2025). *Planes de espacios protegidos*. https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/gestion-espacios-protegidos/porn-prug-planes-de-gestion

Cruz, J., De Oliveira-Neves, G. & Santiago, J. (2017). El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado en las áreas metropolitanas de España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 49*(193), 401–416. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76569

De Santiago, E. & González. I (2019). El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 127, 1-82. https://doi.org/10.20868/ciur.2019.127.4373

Delgado, C. (2017). Consideración y tratamiento de los paisajes agrarios en los instrumentos de protección ambiental, ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Cantabria (España) como caso de estudio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 75, 373-405. https://doi.org/10.21138/bage.2505

Díaz, A. (2019). *La protección del suelo por planificación territorial y urbanística* [Tesis doctoral, Universidad de Sevilla]. idUS repositorio institucional Universidad de Sevilla. https://idus.us.es/handle/11441/88241

Elorrieta, B. & Olcina, J. (2021). Infraestructura verde y ordenación del territorio en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, LIII*(207), 23-46. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.02

Español, I. (2006). *Manual de ecología del paisaje*. Colegio de Caminos, Canales y Puertos.

Ezquiaga, J.M. (2023). La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *LV*(217), 597-634. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3

Feria, J.M. & Santiago, J. (2009). Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español. *Scripta Nova*, 13. https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1605

Folch, R. (2003). Los conceptos socioecológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales. In R. Folch (Coord.), *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación* (pp. 19-42). Diputación de Barcelona.

Forman, R. & Godron, M. (1981). Patches and Structural Components for a Landscape Ecology. *Bioscience*, *31*(10), 733-740. https://doi.org/10.2307/1308780

Garzón, R. (2016). *Las consecuencias territoriales de la expansión reciente de los espacios naturales protegidos. Análisis de la Sierra Morena andaluza* [Tesis doctoral, Universidad de Córdoba]. Helvia repositorio institucional de la Universidad de Córdoba. https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/13259

Garzón, R. (2019). Hacia la reordenación del espacio libre a escala territorial: nuevos paradigmas y análisis del planeamiento subregional andaluz. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, LI*(199), 63-80. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85834

García-Bellido, J. (1986). La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 69, 9-51. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82085

García-Bellido, J. (2002). La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *34*(132), 277-323. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75164

Geografía y Desarrollo Regional y Urbano (GDRU). (2008). Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XL*(156), 297–311. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75857

Gómez, M.L. (2010). Los espacios naturales protegidos como categoría de ordenación del territorio. El caso de la Comunidad Autónoma Andaluza. *Cuadernos Geográficos*, *47*(2), 317-346. https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/611

Hinojosa, J. (2021, december 11). La nueva ley urbanística de Andalucía refuerza el control de las licencias de obra en todos los suelos inundables. *Diario Sur*. https://www.diariosur.es/malaga/nueva-urbanistica-andalucia-20211209190012-nt.html

Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente. (s.f.). *Catálogo de Montes Públicos de Andalucía*. https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/cat-c3-a1logo-de-montes-p-c3-bablicos-de-andaluc-c3-ada/20151

Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente. (s.f.). *Inventario de Vías Pecuarias de Andalucía*. https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/medio-forestal/vias-pecuarias-y-corredores-verdes/vias-pecuarias-andalucia/inventario

Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente. Portal Ambiental de Andalucía. (s.f.). *Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA)*. https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/configuracion-renpa

Junta de Andalucía. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (s.f.). *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA)*. https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/dega/datos-espaciales-de-referencia-de-andalucia-dera

Junta de Andalucía (2006). *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes. https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/pota/paginas/plan-pota.html

Junta de Andalucía (2018). *Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía. Una Estrategia de Infraestructura Verde*. Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/61324.html

Junta de Andalucía (2024). *Borrador de la Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. https://andaluciaordenacionterritorial.es

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Edición actualizada a febrero de 2013. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA). https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/ley-sostenibilidad.html

Linehan, J., Gross, M. & Finn, J. (1995). Greenway planning: developing a landscape ecological network approach. *Landscape and Urban Planning, 33*(1-3), 179-193. https://doi.org/10.1016/0169-2046(94)02017-A

López, D. & Mulero, A. (2021). El fenómeno de las parcelaciones urbanísticas ilegales en Andalucía: significado general y tratamiento en los planes de ordenación del territorio. *Cuadernos Geográficos, 60*(2), 171-191. https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i2.15638

Maruani, T. & Amit-Cohen, I. (2007). Open space planning models: A review of approaches and methods. *Landscape and Urban Planning*, *81*(1-2), 1-13. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2007.01.003

Mata, R. & Tarroja, A. (Coord.) (2006). *El paisaje y la gestión del territorio*. Diputació de Barcelona.

Mata, R., & Ferrer, D. (2021). La protección, gestión y mejora del paisaje en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *53*(207), 189-214. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.12

Mata, R. & Olcina, J. (2010). El sistema de espacios libres. In L. Galiana y J. Vinuesa (Coord.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (pp. 87–127). Síntesis.

Mata, R. & Rodríguez, J. (2022). Ordenación del territorio, patrimonio natural y cultural, y paisaje: una visión integradora desde la geografía. In J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 173-208). Tirant Humanidades.

Medina, M.C. (2020). Evolución de las viviendas ilegales en Andalucía. *Revista CEMCI*, 47. https://revista.cemci.org/numero-47/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-evolucion-de-las-viviendas-ilegales-en-andalucia.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (s.f.). *Planes hidrológicos de cuenca vigentes*. https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planes-cuenca-2022-2027.html

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. (s.f.). *Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI). 1º y 2º ciclo*. https://www.chguadalquivir.es/pgri

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2021). *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/infr_verde.html

Molinero, F. (2019). El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación. *Cuadernos Geográficos,* 58 (3), 19-56. https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643

Mulero, A. (2015). Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: un análisis crítico de la experiencia andaluza. *Investigaciones Geográficas*, (63), 69-84. https://doi.org/10.14198/INGEO2015.63.05

Mulero, A. (2018). Espacios naturales protegidos y ordenación del territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *L*(196), 217-234. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76658

Naranjo, J. (Coord.) (2014). *Dinámicas funcionales y ordenación de los espacios del Sistema del Patrimonio Territorial Andaluz. Análisis en Andalucía Occidental*. UCO Press.

Núñez, G. (2021, december 27). La nueva Ley del Suelo andaluz: menos trabas, regularización de casas rústicas y planes urbanísticos más rápidos. *Diario 20minutos*. https://www.20minutos.es/noticia/4932227/0/la-nueva-ley-del-suelo-andaluz-menos-trabas-regularizacion-de-casas-rusticas-y-planes-urbanisticos-mas-rapidos/

Olcina, J. (2024). Planificación territorial en el contexto de cambio climático. In R. Serrano, J. Olcina & J. Martín (Eds.), *Cambio climático en España* (pp. 587-618). Tirant Humanidades.

Olcina, J. & Elorrieta, B. (2021). Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante ordenación del territorio. El papel de la infraestructura verde. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, sexta época, 2, 63-82. https://www.fundicot.org/wp-content/uploads/2024/11/INFRAESTRUCTURA-VERDE-Y-CRISIS-CLIMATICA-Imprenta.pdf

Ors, J. (2021). Infraestructura verde y medio rural. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, sexta época, 2, 17-29. https://www.fundicot.org/wp-content/uploads/2024/11/INFRAESTRUCTURA-VERDE-Y-CRISIS-CLIMATICA-Imprenta.pdf

Pino, J., Rodà, F. & Guirado, M. (2006). La ecología del paisaje y la gestión de la matriz de espacios abiertos. In R. Mata & A. Tarroja (Coord.), *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 61-78). Diputació de Barcelona.

Prieto, A. (2021). *Infraestructura verde como instrumento de ordenación del territorio* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante]. https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/119631

Ramírez, J.M. (2024). La necesidad de nuevos marcos para el desarrollo territorial. In J. Farinós (Coord.), *La ordenación y gestión del territorio en tiempo de transiciones* (pp. 143-151). Universitat de Valencia. https://doi.org/10.7203/PUV-OA-752-2

Rao, R. (1997). *An Approach to Open Space Planning Based on the Principles of Landscape Ecology: An Application to Greater Roanoke Area* [Tesis de Master, Virginia Tech]. Virginia Tech Electronic Theses and Dissertations. https://vtechworks.lib.vt.edu/handle/10919/32067

Rodríguez, V.M. & Aguilera, F. (2016). ¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *48*(189), 399-418. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76490

Saiz, E. (2021, november 26). La nueva ley del suelo andaluza, una norma demandada pero que suscita dudas en cuanto a su desarrollo. *El País*. https://elpais.com/espana/2021-11-26/la-nueva-ley-del-suelo-andaluza-una-norma-demandada-pero-que-suscita-dudas-en-cuanto-a-su-desarrollo.html

Tardin, R. (2010). *Espacios libres. Sistema y proyecto territorial*. Nobuko.

Vera, J. F., Olcina, J., & Sainz-Pardo, A. (2019). La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *51*(201), 467-490. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77538

Zoido, F. (2010). Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal. *Cuadernos Geográficos*, *47*(2), 189-221. https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/606