QADERNOS
DE INSPECCIÓN DEL TERRITORIO

número 0
MAYO DE 2012

EL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: UN EQUIPO PLURIDISCIPLINAR

Luisa Teresa Chamizo Calvo
Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA COMPLEJIDAD DEL TERRITORIO ANDALUZ. III.- CONCURRENCIA COMPETENCIAL Y COMPLEJIDAD NORMATIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. IV.- LA IMPORTANCIA DE LA PLURIDISCIPLINARIDAD EN LA INSPECCIÓN DEL TERRITORIO. V.- EL ACCESO AL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: LA BÚSQUEDA DE UN PERFIL PLURIDISCIPLINAR. VI.- LEGITIMACIÓN Y PRINCIPIOS ORDENADORES DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. VII.- TIPOS DE ACTUACIONES INSPECTORAS. VIII.- METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN SOBRE POSIBLES INFRACCIONES. IX.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

El Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía fue creado por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, apareciendo justificada en su exposición de motivos la necesidad de dotar a la Administración de la Junta de Andalucía de un cuerpo de inspección propio de la siguiente manera:

"(…/…). Siendo la Administración de la Junta de Andalucía la que ha de garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, ha de dotarse de los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad, y ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas, y la extensión geográfica sobre la que se proyecta, se considera imprescindible la creación de este Cuerpo de funcionarios, que se integra en el Grupo A, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. (…/…)"

En el momento histórico en el que se crea el Cuerpo, el Modelo Territorial de Andalucía se estaba desdibujando por la aparición al margen de la ordenación territorial y urbanística de numerosos diseminados con distinto grado de incidencia en el Territorio Andaluz.

El objeto del presente artículo es dar a conocer el carácter pluridisciplinar del Cuerpo de Inspectores, que lo diferencia de otros cuerpos especiales de la Junta de Andalucía, siendo esta pluridisciplinariedad necesaria para abordar la difícil tarea de velar por el

cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística y de colaborar en la adecuada formación y eficacia de los distintos instrumentos de planificación, cuyo fin último es la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible del Territorio Andaluz y su integración como potencia competitiva en el escenario europeo y mundial.

Para ello, se comienza haciendo un análisis somero de la diversidad y complejidad del Territorio Andaluz, así como de sus fortalezas y debilidades, para después analizar el marco normativo y competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Lo anterior enlaza con la necesidad de una pluridisciplinariedad en la Inspección del Territorio que tiene como respuesta el sistema de acceso al Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Finalmente, se expone la legitimación y principios ordenadores de la actividad inspectora de Junta de Andalucía para, una vez analizadas los tipos de actuaciones inspectoras posibles, entrar a desarrollar la metodología de tratamiento de las distintas informaciones recibidas sobre el territorio, metodología donde se concreta el trabajo pluridisciplinar del Cuerpo.

II.- LA COMPLEJIDAD DEL TERRITORIO ANDALUZ

Andalucía es por su superficie (87.000 km2) la cuarta región más extensa de la Unión Europea. Es también la más poblada de España (7.2 millones de habitantes) y, aunque su densidad sólo alcanza al 70% de la media comunitaria, se sitúa por encima de la media española.

El Territorio Andaluz está compartimentado básicamente por tres alineaciones montañosas dispuestas de norte a sur (Sierras Morena, Subbéticas y Penibéticas) entre las que se intercalan fértiles campiñas y vegas relativamente llanas (depresión del Guadalquivir, surco intrabético y franja litoral). Esto ha favorecido una organización singular del poblamiento en cada uno de estos ámbitos, de cuya agrupación resulta un sistema de asentamientos complejo y diverso.

El sistema de poblamiento andaluz se caracteriza por la equilibrada distribución del sistema urbano en el territorio, viniendo las zonas más deshabitadas determinadas por las condiciones limitantes del clima y el relieve y, en especial, por la disponibilidad de agua, que condicionan el asentamiento y la puesta en producción de los terrenos.

En el Territorio Andaluz se distinguen cuatro dominios territoriales: las áreas urbanas, el litoral, las áreas agrícolas interiores y las zonas de montaña.

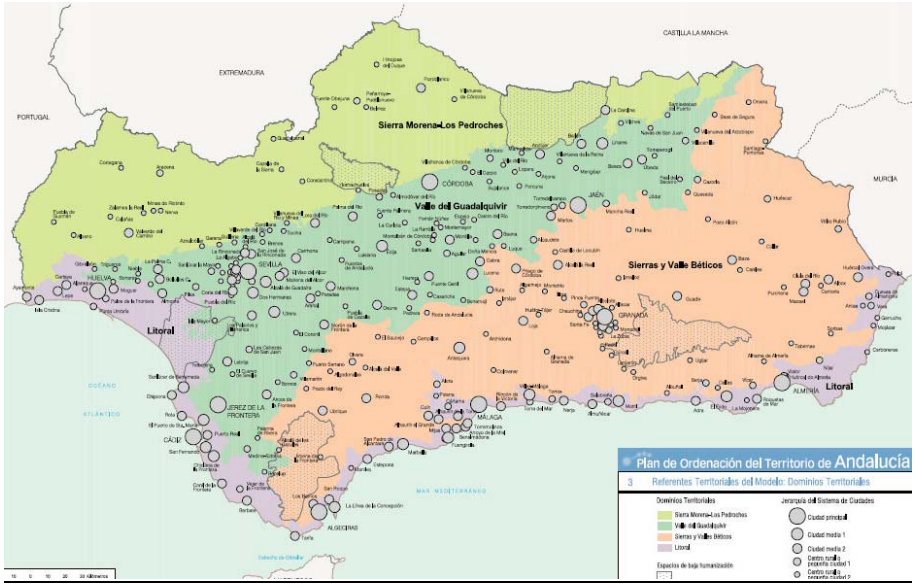

Figura1: Dominios Territoriales. Fuente POTA

Las **áreas urbanas** están organizadas en torno a los centros regionales, ámbitos conformados por las áreas de influencia de las capitales de provincia más Algeciras. El territorio soporte de estas áreas urbanas ha sufrido una enorme transformación vinculada a la concentración de la actividad económica en las ciudades. Además, entre las distintas áreas urbanas existen grandes diferencias: áreas organizadas en torno a la capital, como las de Sevilla, Málaga y Granada conviven con áreas que presentan una estructura policéntrica como las bahías de Algeciras y de Cádiz; y áreas mas consolidadas como las de Granada y Sevilla, conviven con otras donde se están iniciando los procesos metropolitanos como Almería, Huelva y Jaén.

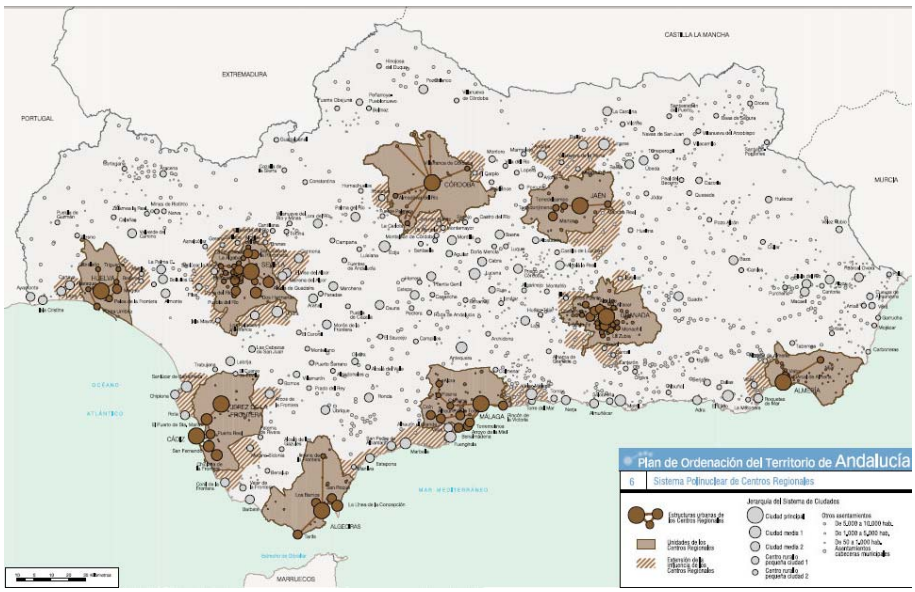

Figura 2: Centros regionales. Fuente POTA

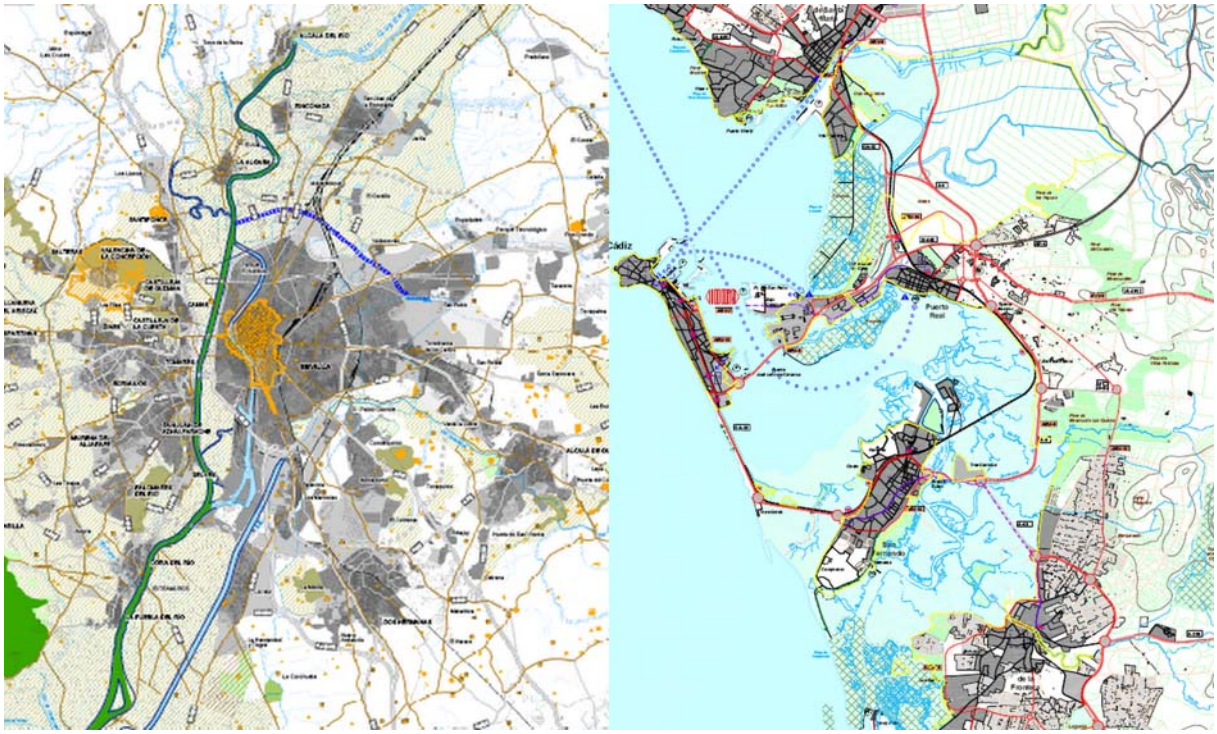

Figura 3: Centros regionales de Sevilla y Bahía de Cádiz- Jérez. Extracto de la cartografía de los respectivos Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.

El **litoral** es el espacio que ha sufrido en los últimos años las mayores transformaciones vinculadas tanto al turismo, como al hecho de que en él se sitúan cinco de las nueve áreas urbanas principales. Además, la larga extensión de la costa andaluza, el hecho de que se encuentre bañada tanto por el Océano Atlántico como por el Mar Mediterráneo y la mayor proximidad de las formaciones montañosas a la costa mediterránea, diferencia la conformación del litoral occidental, caracterizado por playas extensas, anchas y arenosas; del litoral oriental de discontinuas playas y abundancia de acantilados.

Desde el punto de vista de su problemática se pueden distinguir tres tipos de áreas en el litoral:

- Las áreas turísticas especializadas (Costa del Sol), con predominio de los usos urbanos residenciales y los vinculados a la industria del ocio y del turismo, donde el desarrollo de las actividades industriales convencionales es bastante menor que en las áreas metropolitanas y los usos agrarios se mantienen en constante retroceso frente a otras actividades mas dinámicas.

- Las áreas de predominio de la agricultura intensiva de exportación (Poniente Almeriense) que, aún siendo uno de los sectores estratégicos de la economía andaluza, presenta importantes problemas específicos en cuanto a su modelo de ordenación territorial, la explotación de los recursos naturales (agua y suelo, especialmente), tratamiento de residuos y dependencia de la exportación al exterior de producciones muy especializadas.

- Las áreas de coexistencia de ambos modos de explotación (resto) que presentan una elevada potencialidad de desarrollo económico para el futuro que se traducirá en intensos procesos de transformación territorial.

Figura 4;Imágenes del litoral andaluz. Arriba de izquierda a derecha una playa del litoral atlántico y una cala del litoral mediterráneo. Abajo, una imagen de la Costa del Sol y de los cultivos intensivos del poniente almeriense.

Las **áreas agrícolas interiores**, integradas por los terrenos situados entre las cadenas montañosas. Están caracterizadas por la sustitución de las explotaciones agrícolas tradicionales por una agricultura comercial de creciente tecnificación y especialización. Dentro de ellas se pueden diferenciar dos grandes grupos:

- Las áreas de campiñas interiores dedicadas al monocultivo comercial (cereal, cultivos industriales, olivar y viñedo) y orientadas a la producción masiva de productos agrícolas con presencia de sectores manufactureros y de servicios en las áreas urbanas.

- Las áreas de las grandes vegas fluviales interiores transformadas en regadío (Guadalquivir y Genil, fundamentalmente) que, pese a su progresiva modernización, presentan limitaciones como la ineficiencia de los sistemas de regadío, la extensividad de algunos cultivos y en general la débil consolidación de complejos agroindustriales y de comercialización.

En estas áreas cabe destacar la existencia de potentes sistemas de ciudades de tamaño

medio que tienen una función esencial para la articulación del espacio andaluz.

Figura 5: imágenes de la Vega del Guadalquivir (Sevilla) y de la Vega de Granada en el surco intrabético.

Las **áreas de montaña** se caracterizan por su escasa transformación y por la pervivencia de economías tradicionales, diferenciándose claramente la base económica y el sistema de poblamiento de las Sierras Morena y Penibéticas de los de la Sierras Subbéticas.

En ellas el sistema de poblamiento es más débil, caracterizado por núcleos de pequeño tamaño con escaso nivel de articulación territorial.

Figura 6: Arriba imagen aérea de Sierra de Morena, abajo imagen de aérea de las Sierras Subbéticas

Esta heterogeneidad del Territorio Andaluz, que se complementa con la situación de Andalucía en la confluencia de dos continentes y dos mares, propiciando la variedad climática, determina la existencia en ella de una gran diversidad de flora y fauna y supone el hecho de que aproximadamente un 28% de la superficie del Territorio Andaluz esté ocupada por hábitats pertenecientes a la Red Natura 2000, de los cuales un tercio están integrados en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA).

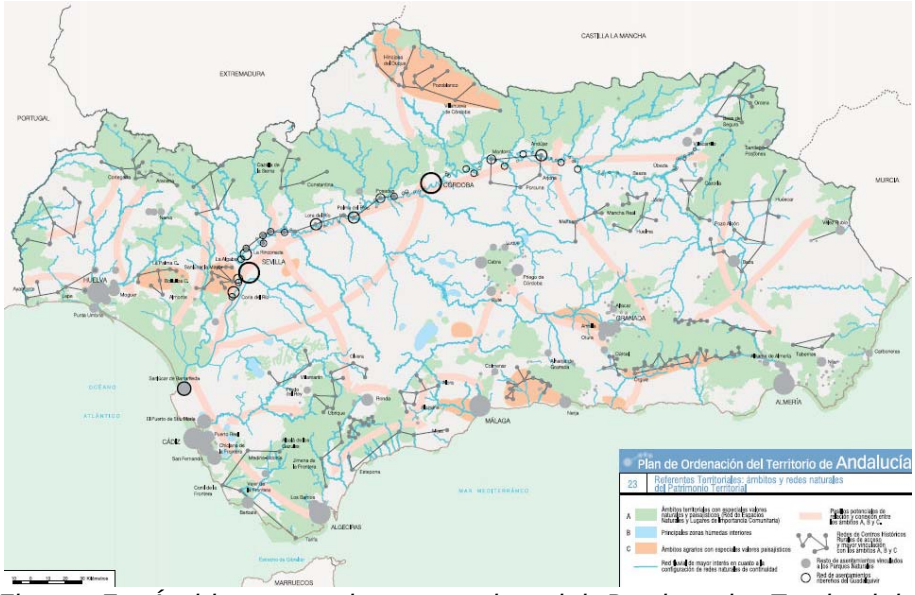

Figura 7: Ámbitos y redes naturales del Patrimonio Territorial. Fuente POTA

En este marco, el sistema de poblamiento se ha visto afectado en las últimas décadas por el incremento progresivo de la ocupación del territorio mediante edificaciones, con muy diversos usos y distintas formas de implantación en los distintos ámbitos de Andalucía.

En las ciudades, el modelo urbano se ha ido alejando de los patrones propios de la ciudad mediterránea compacta, de densidad media, para pasar a un modelo de ciudad donde los límites entre el medio urbano y el medio rural se han difuminado.

Por otra parte, en el medio rural la profusión de usos urbanos no vinculados al mismo ha transformado profundamente el paisaje en la medida que el suelo rústico ya no es sólo el medio en que se desarrolla la actividad agraria, sino el soporte de otros usos ligados mayoritariamente a la residencia y el ocio.

Este proceso desordenado de ocupación del territorio ha tenido distinta incidencia en el Territorio Andaluz, destacando como principales impactos el mayor consumo de los recursos naturales (suelo, agua y energía), los problemas de erosión y contaminación como consecuencia de procesos de urbanización que responden a necesidades individuales no planificadas, la pérdida de identidad del paisaje favoreciendo su fragmentación y homogeneización y el deterioro y la ocupación de espacios con valores ambientales y ecológicos relevantes, entre otros.

Además, también se han generado importantes costes económicos y sociales, por cuanto se ha generado un modelo de ocupación del territorio que no contribuye a la construcción de la ciudad sino, al contrario, se beneficia de sus dotaciones y recursos.

Figura 8: Diseminados en la Axarquía (izquierda) y el Valle del Almanzora (derecha)

Figura 9: diseminados del Bajo Guadalquivir (izquierda) y del litoral de Cádiz (derecha)

No obstante, si dentro de Andalucía existen zonas con una misma problemática determinada por las condiciones geográficas, administrativamente el Territorio Andaluz, al igual que el del resto de las Comunidades Autónomas, se divide en Municipios y provincias, siendo el Municipio el menor ámbito territorial que goza de autonomía garantizada en la Constitución, presentándose como el primer centro de decisiones en lo que se refiere a la ordenación del territorio municipal.

Además existen grandes diferencias existentes en extensión, población, y medios entre los distintos Municipios, lo que determina un distinto estado y desarrollo de la normativa municipal. Así, un elevado número de Municipios de las áreas de montañas, zonas menos transformadas donde se concentra la mayor superficie de espacios naturales protegidos, carecen de instrumento de planeamiento general.

Todo lo anterior determina la necesidad de que Andalucía se dote de una estructura territorial que, más allá de la dada por la suma de las de los distintos ámbitos municipales, garantice la interconexión y sinergia de las distintas partes del territorio y su conexión con el exterior; siendo necesaria la intervención de la Administración Autonómica para establecer el modelo territorial y corregir y prevenir la pérdida de identidad del Territorio Andaluz.

III.- CONCURRENCIA COMPETENCIAL Y COMPLEJIDAD NORMATIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

El término de "ordenación del territorio", según GONZÁLEZ SÁENZ DE BURUAGA[1], es *un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad.*

La ordenación del territorio como función pública surge tras la Segunda Guerra Mundial, encontrándose imbricados en ella principios tan representativos del constitucionalismo occidental más actual como son los de igualdad, conservación de los valores naturales, mejora del bienestar, o calidad de vida[2].

El objeto de la misma es la consecución de un determinado Modelo Territorial, presentándose como una "función horizontal", integradora de otras "verticales", reguladoras de materias con una clara incidencia en el territorio, como son las competencias en materia de carreteras e infraestructuras ferroviarias, de aguas terrestres, de costas, de vías pecuarias, etc.

La complejidad de la ordenación del territorio como función pública horizontal ha sido puesta de manifiesto por numerosos autores entre los que cabe destacar a ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS quien en la presentación de su monografía *"La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías"* recoge: *"el medio físico es uno solo y en él*

[1] Así lo entendió en su conferencia pronunciada en Madrid el día 13 de diciembre de 1978 en el Colegio Nacional sobre Ordenación Territorial bajo el título "Ordenación Territorial en la crisis actual", publicada en *Ciudad y Territorio*, núm. 1/1980, p.18.

[2] Afirmación efectuada por ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías.*

han de albergarse todas las múltiples actividades a realizar por el hombre; de esta evidencia se deriva el hecho de que en ese limitado medio ha de tener cabida el desarrollo efectivo de todas las competencias estatales, autonómicas y locales con una clara dimensión territorial, es decir, las que necesitan del territorio como elemento básico para ser ejercitadas", añadiendo a continuación *"son múltiples las competencias que ineludiblemente han de tener trascendencia sobre el Modelo Territorial que definitivamente quede implantado. Por ello, la función pública de Ordenación del Territorio no puede entenderse atribuida de forma excluyente a ningún Ente Público, pues todos han de participar de una u otra forma en la conformación del espacio físico. No estamos ante una cuestión exclusiva de las Comunidades Autónomas; la Administración General del Estado y los Entes Locales tienen intereses vitales en la ordenación territorial. (…/…)".*

Este autor señala como una de las más importantes asignaturas pendientes de nuestro joven Estado de las Autonomías, la exacta determinación del ámbito de actuación correspondiente a cada una de las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, así como la delimitación de la esfera de actuación que, en base al reconocimiento constitucional de la Autonomía Local, le corresponde a los Entes Locales, añadiendo, como problema estrechamente relacionado con el anterior, la pobreza que viene caracterizando el desarrollo normativo de las relaciones interadministrativas.

El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el actual Estado de las Autonomías se recoge en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española (CE), estableciéndose expresamente en el apartado 3 del artículo 148 la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

Esta competencia ha sido asumida de forma exclusiva por la mayoría de las Comunidades Autónomas, quedando claro, tras la sentencia STC 61/1997, que el Estado no puede entrar a regular un sector de la realidad como la *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda,* de asunción autonómica en virtud del artículo 148.3 CE, aplicando la cláusula de supletoriedad recogida en el artículo 149.3 CE[3].

No obstante, existen otras competencias exclusivas del Estado recogidas en el apartado 1 del artículo 149 CE con una clara incidencia en el sector de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Estos títulos son denominados por LUCIANO PAREJO ALFONSO "títulos horizontales", citando este autor: el artículo 149.1.8º CE (legislación civil), el artículo 149.1.18º CE (normativa sobre el procedimiento administrativo común, el sistema de responsabilidad o la legislación de expropiación forzosa), el artículo 149.1.23º CE (legislación básica de medio ambiente), regulación básica de propiedades públicas (aguas, costas, puertos, etc) y el artículo 149.1.1º relativo a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y unidad de mercado y actividad económica.

---

[3] El apartado 3 del artículo 149 CE recoge "*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.* ***El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas****".*

En este complejo escenario de concurrencia competencial falta mencionar un Ente Público no menos importante que los anteriores: el Municipio.

La autonomía municipal tiene su respaldo en el artículo 140 de la Constitución Española, que recoge "*La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena*".

En Andalucía, la autonomía municipal, recogida por el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 y por su reforma efectuada por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, encuentra su máxima expresión en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuyo artículo 9 recoge como competencia propia de los Municipios la "*ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*", desarrollándose pormenorizadamente las funciones que pueden ejercer para el ejercicio de dicha competencia propia. De forma que, la actividad urbanística como función pública, que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y la edificación, es ejercida en primera instancia por los Municipios.

Esta concurrencia competencial tiene su reflejo en un complejo sistema normativo constituido por un conjunto de instrumentos de planificación formulados, en la esfera de sus respectivas competencias, por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, algunos de los cuáles tienen un carácter horizontal e integrador, como los instrumentos de ordenación del territorio y los instrumentos de planeamiento urbanístico; mientras que otros tienen un carácter sectorial como la planificación en materia de carreteras o la planificación hidrológica.

Todos estos instrumentos de planificación deben ser interpretados de forma sistemática, siendo para ello fundamental el conocimiento de la forma en que se encuentran interrelacionados. A continuación se hace un análisis de los mismos partiendo de la escala municipal.

La actividad urbanística en Andalucía se encuentra regulada por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA. En ésta se consagra el Plan General de Ordenación Urbanística (en adelante PGOU) como el instrumento que tiene el Municipio para acometer la ordenación integral de su territorio.

La LOUA establece que la ordenación urbanística debe hacerse en el marco de la ordenación del territorio[4], garantizándose esto través de la intervención de la Administración Autonómica en la aprobación de los PGOUs y de los instrumentos de planeamiento cuyo ámbito supere al municipal[5].

---

[4] En el artículo 3 apartado 2 de la LOUA se recoge *La ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso: (…/…).* Por otra parte, en el artículo 9, referido al objeto de los PGOUs, se recoge *En el marco de los fines y objetivos enumerados en el artículo 3 y, en su caso, de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben:* (…/…)

[5] En la tramitación de los instrumentos de planeamiento general la LOUA, tras su modificación por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, instaura el llamado informe de incidencia territorial cuyo objeto, establecido en su disposición adicional octava, es analizar las previsiones que los planes generales de ordenación urbanística deben tener para valorar la incidencia de sus determinaciones

Por otra parte, en el ámbito urbanístico, junto con los instrumentos a nivel municipal conviven otros instrumentos de carácter supramunicipal; son los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PPEEPMF) y las Normas Subsidiarias Provinciales y Complementarias aún vigentes en la generalidad de las provincias. Los primeros otorgan un régimen de protección a un conjunto de espacios catalogados como relevantes en los años 80 que ha sido asumido por la mayor parte del planeamiento municipal. Las segundas suplen al planeamiento municipal en Municipios sin planeamiento general y complementan la regulación del suelo no urbanizable en Municipios con planeamiento.

Los instrumentos con los que cuenta la Comunidad Autónoma para la ordenación del territorio, son el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (PPOTS)[6].

El POTA se presenta como un instrumento estratégico cuya finalidad es la de establecer los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma, constituyéndose en el marco de referencia obligado para los restantes planes territoriales y la intervención pública en general. Sus determinaciones, con distinta intensidad (según se trate de normas, directrices o recomendaciones[7]) son vinculantes para los PPOTS.

Los PPOTS suponen la concreción de las estrategias marcadas por el POTA en ámbitos territoriales definidos, constituidos por términos municipales completos y contiguos, que presentan características que hacen necesaria una ordenación unitaria. Establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares.

Sus contenidos se refieren, entre otros, al establecimiento de los esquemas de

---

en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos.
Con respecto a la aprobación de los instrumentos de planeamiento, el artículo 31 de la LOUA atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para la aprobación de los PGOUs y de sus innovaciones que afecten a la ordenación estructural. Este artículo también atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para la aprobación de los instrumentos de planeamiento cuyo ámbito supere al municipal.

[6] El objeto, las determinaciones, la formulación, tramitación y aprobación del POTA y de los POTS se regula, respectivamente, en los capítulos I y II del Título I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en adelante LOTA.

[7] Los tipos de determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio se definen en el articulo 21 de la LOTA y son:
- Normas, determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.
- Directrices, determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.
- Recomendaciones, determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

infraestructuras básicas, la distribución de equipamientos y servicios de ámbito y/o carácter supramunicipal y la indicación de zonas para la ordenación y compatibilización de usos en el territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

Las determinaciones de los PPOTS, según se trate de normas, directrices o recomendaciones, vinculan los PGOUs.

De esta forma, se garantizaría la coordinación entre la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.

No obstante, por su escala y grado de detalle, la mayoría de las determinaciones de los planes territoriales tienen carácter de directriz, adquiriendo verdadera eficacia a través de su concreción y regulación en los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal.

El problema radica en que, si bien en los decretos de aprobación de los PPOTS se indica un plazo de adaptación del planeamiento municipal y éste está obligado a adaptarse según la LOUA[8], la realidad es que la mayoría de los Municipios no se adaptan en el plazo establecido. Esto supone la necesidad de tener que aplicar en muchas ocasiones las determinaciones de los planes de ordenación del territorio en la escala municipal, sin la necesaria concreción de las mismas por parte de los instrumentos de planeamiento municipales.

Por otra parte, con la aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional se derogan, como regla general, las determinaciones de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico que afecten al ámbito de los mismos, por considerarse que asumen el contenido de protección de estos. No obstante, es frecuente que el contenido de protección de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico no se recoja en forma de norma de aplicación directa, sino en forma de directriz a materializar a través de los instrumentos de planeamiento general, por lo muchos de estos espacios se quedan sin protección si los planes generales no se adaptan al los Planes de Ordenación del Territorio.

Junto con estos instrumentos horizontales e integradores inciden en el ámbito de la Comunidad Autónoma un elevado número de legislaciones sectoriales, con origen tanto estatal como autonómico, de las que se derivan limitaciones sobre el uso del suelo que determinan la necesidad de considerar los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección.

Además muchas de estas legislaciones sectoriales conllevan actividades de planificación

---

[8] En el articulo 35 de la LOUA, punto 3, se recoge:
"3. La entrada en vigor sobrevenida de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional comportará:

a) La prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando éstas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico.
b) La adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma que establezcan sus directrices.
c) La obligación del Municipio o Municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial en los términos previstos en éstas."

cuya relación con los instrumentos de planificación territorial y urbanística varía según se trate de planes formulados por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Las actividades de planificación sectorial de la Junta de Andalucía tienen la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. El contenido de estos planes para asegurar su integración en el Modelo Territorial establecido por el POTA y los PPOTS se regula en el artículo 17 de la LOTA, debiendo ser informados sobre sus aspectos territoriales, previamente a su aprobación, por el órgano competente en ordenación del territorio.

El POTA y los PPOTS vinculan a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y éstos, a su vez, vinculan al planeamiento urbanístico general.

Por otra parte, los planes sectoriales del Estado no se encuentran directamente vinculados por los instrumentos de planificación territorial autonómicos, debiendo arbitrarse mecanismos de concertación y colaboración para asegurar su adecuada coordinación con los mismos.

Aunque dentro de esta planificación sectorial se ha incluido tradicionalmente la planificación ambiental, esto está siendo reconsiderado en los últimos años hasta el punto de considerar lo ambiental como lo que debe prevalecer sobre e integrar el resto de actividades de planificación, incluidas la ordenación del territorio y el urbanismo. Así, siguiendo las directrices europeas y las recomendaciones internacionales, en la utilización del patrimonio natural prevalece la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística.

De todo lo anterior, se deduce que a la complejidad del Territorio Andaluz, se le une la concurrencia en el mismo de las competencias de la administración municipal, autonómica y estatal, estando la intervención de la Comunidad Autónoma orientada a la consecución del Modelo Territorial previsto en el POTA.

Esta concurrencia competencial se articula a través de la vinculación que se establece entre los distintos instrumentos de planificación territorial y los instrumentos de planificación sectorial, y entre éstos y los instrumentos de planeamiento urbanístico. Además, existe un elevado número de legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, del que se derivan limitaciones en el uso del suelo que requieren que en la tramitación de los procedimientos de formación del planeamiento urbanístico y territorial, así como en los de autorización de una construcción o de un uso del suelo se pronuncie una administración distinta de la responsable del procedimiento sustantivo.

IV.- LA IMPORTANCIA DE LA PLURIDISCIPLINARIEDAD EN LA INSPECCIÓN DEL TERRITORIO

Visto el apartado anterior se puede hablar de una triple complejidad en la labor de acometer la ordenación del espacio:

- Una **complejidad disciplinar**, al ser el medio físico uno solo e incidir en él numerosas materias reguladoras tanto de los elementos naturales que lo conforman, como de los elementos artificiales que lo transforman para hacer de él un espacio

donde el ser humano pueda desarrollar su actividad, así como materias relativas a la organización de la vida en sociedad que garantizan principios tan representativos del constitucionalismo occidental más actual como son los de igualdad, conservación de los valores naturales, mejora del bienestar, o calidad de vida.

- Una **complejidad competencial**, dada por la organización territorial del Estado establecida en la Constitución Española y por la distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, entes públicos que para gestionar sus intereses inciden necesariamente en la ordenación del espacio. Así, mientras que la intervención estatal va dirigida a garantizar el equilibrio territorial y la igualdad de todos españoles en temas tan relevantes como el uso del suelo, la Comunidad Autónoma es la encargada de establecer y mantener un Modelo Territorial a través de la ordenación de territorio, mientras que el Municipio es el principal protagonista en la ordenación urbanística para la gestión de sus propios intereses, siempre dentro del marco establecido por la planificación territorial autonómica.

- Una **complejidad normativa**, de manera que la concurrencia competencial tiene su reflejo en un sistema normativo constituido por un conjunto de instrumentos de planificación formulados, en la esfera de sus respectivas competencias, por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, algunos de los cuáles tienen un carácter horizontal e integrador, como los instrumentos de ordenación del territorio y los instrumentos de planeamiento urbanístico; mientras que otros tienen un carácter sectorial como la planificación en materia de carreteras o la planificación hidrológica. Todos estos instrumentos de planificación deben ser interpretados de forma sistemática, siendo para ello fundamental el conocimiento de la forma en que están interrelacionados.

Esto determina la necesidad de una pluridisciplinariedad en los equipos de trabajo encargados tanto de la formulación como del control de los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

Esta necesidad de pluridisciplinariedad se acentúa en las labores inspectoras aplicadas a la ordenación del territorio y urbanismo, pues no sólo requieren el conocimiento del conjunto de disciplinas, competencias y sistema normativo que determinan el Modelo Territorial a perseguir, sino que, además, requiere el conocimiento del Territorio Andaluz para anticiparse y, en su caso, corregir a las disfunciones que puede tener el modelo cuando se plasme en el espacio físico

En efecto, inspeccionar consiste en examinar, reconocer atentamente una cosa con objeto de comprobar que la realidad coincide con un modelo establecido por una regla o precepto previo.

Además, con la acción de inspeccionar se busca el control y conocimiento del hecho u objeto inspeccionado.

La concurrencia de servidumbres, limitaciones, obligaciones o compromisos en el libre uso de la propiedad, devenidas de las distintas normas administrativas sectoriales que regulan los elementos y actividades conformadores del territorio, precisa de una interpretación adecuada del alcance de las mismas por profesionales con formación en las distintas materias.

Por otra parte, la inspección en el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo no debe entenderse de forma aislada, sino en el seno del conjunto de potestades administrativas existentes para velar por el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística que conforman la disciplina urbanística.

La disciplina urbanística, como se establece repetidamente en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, es de ejercicio inexcusable, siendo esto así porque, como ya se ha expuesto en estudios más profundos sobre el tema[9], en el fondo, con la disciplina se protegen derechos recogidos en la Constitución Española como Principios Rectores de la Política Social y Económica como son el derecho "*a una vivienda digna y adecuada*" (artículo 47 CE) y "*a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el libre desarrollo de la persona*" (artículo 45 CE).

Esto determina la inprescindibilidad de la inspección territorial y urbanística, y con ella, teniendo en cuenta la existencia de intereses supralocales a proteger[10], así como el escenario anteriormente descrito de ocupación desordenada del territorio, de la necesidad de formación de un Cuerpo de Inspectores cuyo ámbito de actuación se extienda a la totalidad de Andalucía.

Este Cuerpo de Inspectores por la complejidad de disciplinas, competencias y normas que inciden en la ordenación del espacio, así como por el carácter instrumental que tiene la inspección en el seno de disciplina urbanística encaminado al ejercicio tanto de potestades preventivas (control de licencias y autorizaciones) como de potestades represivas (protección de la legalidad urbanística y sancionadora), debe ser eminentemente PLURIDISCIPLINAR.

V.- EL ACCESO AL CUERPO DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: LA BÚSQUEDA DE UN PERFIL PLURIDISCIPLINAR

El sistema de acceso al Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda está dirigido a formar un grupo pluridisciplinar de profesionales que tengan en común un sólido conocimiento de la distribución competencial y del sistema normativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo que operan en el Territorio Andaluz, así como de la casuística de las infracciones y su distribución territorial.

El acceso se produce por oposición libre entre doctores, licenciados, ingenieros, arquitectos o equivalentes[11].

---

[9] Ver artículo de VIRGINIA PÉREZ PINO *"El Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda: Pasado, Presente y Futuro"*- Núm 0- Revista Q-adernos

[10] El Tribunal Constitucional en su sentencia STC 51/2004, FJ 12 afirma que la ordenación del territorio municipal *puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del Municipio.*

[11] En la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo se establece:

El temario[12] se divide en dos partes diferenciadas; una parte común y una parte especial, distinguiéndose en ésta dos opciones, la opción A destinada fundamentalmente a los opositores licenciados en Derecho, y la opción B, técnica, destinada al resto de los opositores; geógrafos, arquitectos, ingenieros, etc.

Las pruebas selectivas constan de cuatro ejercicios eliminatorios, de los cuales los tres primeros versan sobre la parte común, siendo el tercer ejercicio un supuesto práctico. El cuarto ejercicio se centra en la parte especial.

La parte común se divide a su vez en cinco bloques diferenciados: Derecho Constitucional y Estatutario, Derecho Penal e Igualdad de Género en Andalucía (24 temas), Derecho Administrativo (37 temas), Derecho Urbanístico (48 temas) y Ordenación del Territorio y Vivienda (21 temas).

El bloque de Derecho Constitucional y Estatutario, Derecho Penal e Igualdad de Género en Andalucía trata lo regulado en la Constitución Española sobre derechos fundamentales y las libertades públicas y la organización del Estado; profundiza en el conocimiento del Estatuto de Autonomía para Andalucía en materias como la organización institucional de la Comunidad Autónoma y la distribución de competencias; y trata lo recogido en el código penal sobre delitos relativos a la ordenación del territorio y a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente y sobre los delitos contra la Administración Pública.

El bloque de Derecho Administrativo versa sobre las fuentes del derecho, concepto, naturaleza y eficacia de los reglamentos, los sujetos administrativos, las potestades administrativas, el acto administrativo, el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, los actos políticos, la normativa sobre contratos del sector público, la normativa sobre el patrimonio de las administraciones públicas, la normativa sobre responsabilidad patrimonial de las administraciones, la expropiación forzosa, la regulación de los bienes de dominio público, la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la organización administrativa de las Entidades Locales.

El Bloque de Derecho Urbanístico comienza con la evolución histórica del derecho urbanístico en España, sigue con el marco competencial y la normativa autonómica andaluza, profundiza en el régimen urbanístico del suelo y en el sistema de instrumentos de planeamiento, así como en su gestión y ejecución, trata las actuaciones de interés

---

"1. Se crea, dentro del Grupo A configurado en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos que se le atribuyan reglamentariamente.
2. El ingreso en el referido Cuerpo será por oposición entre Doctores, Licenciados, Ingenieros, Arquitectos o equivalentes.
Excepcionalmente, la primera convocatoria se podrá cubrir por concurso de méritos entre funcionarios pertenecientes a Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías integrados en el Grupo A de las distintas Administraciones Públicas. (.../...)"

[12] El temario se recoge en la Orden de 17 de noviembre de 2008, por la que se convocan pruebas selectivas para el Ingreso en el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía (A1.6).

público en suelo no urbanizable, las potestades administrativas para el ejercicio de la disciplina urbanística y el control administrativo autonómico de los actos de las corporaciones locales.

Finalmente, el Bloque de Ordenación del Territorio y Vivienda versa sobre el concepto de planificación, la ordenación del territorio en Andalucía y en España en el marco de las estrategias territoriales europeas, los instrumentos de ordenación del territorio y los proyectos de interés autonómico. Profundiza sobre las diversas legislaciones sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio, como son la relativa a la protección de los espacios naturales y la biodiversidad, a montes, costas, aguas terrestres, minas, vías pecuarias y patrimonio histórico y sobre la política autonómica en materia de vivienda protegida.

La amplitud de esta parte común garantiza, como ya se ha dicho, que el inspector tenga una sólida base en derecho administrativo y en el marco competencial y la normativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio, así como algunas nociones sobre derecho penal y la legislación sectorial con incidencia en la ordenación del territorio.

Además, el hecho de que el tercer ejercicio sea un supuesto práctico permite comprobar la capacidad del opositor de aplicar los conocimientos y relacionar las distintas normas para dar respuesta a las cuestiones planteadas.

Por otra parte, la parte especial presupone la elección de dos perfiles distintos de inspectores; un inspector técnico y un inspector jurídico, cuyos conocimientos son complementarios, con objeto de establecer equipos de trabajo pluridisciplinares

Así, la Opción A de la parte especial consta de los siguientes bloques: Derecho Civil (35 temas), Derecho Hipotecario (27 temas), Derecho Mercantil (10 temas) y Derecho Procesal (16 temas). Mientras que la Opción B consta de los siguientes bloques: Territorio (14 temas), Técnica Urbanística y Territorial (14 temas), Patrimonio, Edificación, Vivienda y Dotaciones (12 temas), Medio Físico, Natural y Rural y Evaluación Ambiental (26 temas) e Infraestructuras (14 temas).

VI.- LEGITIMACIÓN Y PRINCIPIOS ORDENADORES DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La inspección urbanística, como ya se ha referido, es una de las potestades administrativas de las que disponen las administraciones públicas competentes para asegurar el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas, de forma que se presenta como una potestad instrumental a caballo entre la potestad preventiva, ejercida a través de las licencias y autorizaciones, y las potestades represivas ejercidas a través de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y sancionador.

Además, se trata de una potestad que debe ser ejercida de forma coordinada y conjuntamente con el resto de las potestades, preventivas y represivas, al afirmarse en la LOUA que la disciplina urbanística "*comporta el ejercicio de todas las potestades*

anteriores en cuantos supuestos así proceda"[13], de forma que la disciplina urbanística es concebida como un sistema de potestades interrelacionadas ejercidas por las Administraciones Públicas con competencias en el Territorio para la protección de la legalidad territorial y urbanística.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge la disciplina urbanística como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma necesariamente integrada dentro del núcleo de autonomía municipal, quedando obligados Municipios y Comunidad Autónoma al ejercicio coordinado de sus competencias con objeto de lograr la protección de la legalidad territorial y urbanística.

No obstante, según la LOUA, el bien jurídico a proteger por la Comunidad Autónoma y los Municipios es distinto. Así, se le atribuye a los Municipios la competencia exclusiva para el otorgamiento de licencias urbanísticas, siendo la Administración Local la legitimada para actuar en todos los supuestos y en primera instancia para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística y sancionadora; mientras que la competencia autonómica en materia de protección de la ordenación urbanística se restringe a determinados supuestos y su ejercicio está condicionado a la previa inactividad municipal.

Los supuestos[14] que legitiman la intervención autonómica son aquellos actos o usos que sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo sus condiciones,

a. Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.
b. Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.
c. Comporten de manera manifiesta y grave una afección a un determinado conjunto de bienes o valores considerados merecedores de especial protección, como son:
   - Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral.
   - Bienes o espacios catalogados.
   - Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, siempre que se impida o limite el uso de los mismos conforme a su calificación urbanística.
   - Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que supongan una afección a la reservas de viviendas protegidas o a los sistemas generales de equipamientos y espacios libres; alteren parámetros definitorios del modelo de ciudad asumido por el Municipio (usos, densidades y edificabilidades globales y condiciones de desarrollo del suelo

[13] En el articulo 168 de la LOUA y en el artículo 2 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucia (Decreto 60/2010, de 16 de marzo) se regulan las potestades administrativa cuyo ejercicio comporta la disciplina urbanistica y los presupuestos de la actividad de ejecución.

[14] Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección de la ordenación urbanística se recogen en el articulo se recogen en el artículo 188 de la LOUA y se desarollan en el articulo 44 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (Decreto 60/2010, de 16 de marzo).

urbanizable no sectorizado), afecten al Modelo Territorial induciendo a la formación de nuevos asentamientos o contravengan las condiciones de protección de los bienes o espacios catalogados.

De todo lo anterior se deduce que la inspección urbanística de la Junta de Andalucía debe ir encaminada a ejercer una función preventiva y represiva sobre el Territorio Andaluz que garantice la protección de la legalidad urbanística frente a actos o usos del suelo que el legislador andaluz considera especialmente graves, siendo una manifestación de ello el hecho de que los supuestos "b" y "c" en los que se establece la intervención subsidiaria de la Comunidad Autónoma coinciden con los supuestos en los que no existe limitación temporal para el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado por parte de la administración[15].

Esto hace que sea especialmente importante la necesidad de que la actividad inspectora de la Junta de Andalucía responda a criterios objetivos que justifiquen la intervención autonómica, por su efecto preventivo, el mayor daño al territorio y el interés supramunicipal del bien jurídico a proteger.

Esto, unido a la complejidad y extensión del territorio y a los medios limitados con que cuenta la Administración Autonómica, determina la necesidad de planificación de la actividad inspectora.

El marco de la planificación de la actividad inspectora de la Junta de Andalucía lo constituye el Plan General de Inspección, aprobado por orden del titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

El Plan General de Inspección es desarrollado mediante órdenes de servicio de la persona responsable del órgano con competencias en materia de inspección en base a alguno o varios de los siguientes criterios:

a) La trascendencia o repercusión jurídica, social y económica de los asuntos objeto de la actuación.

b) El efecto de prevención general y especial que se pretenda obtener con la actuación inspectora.

c) La consideración territorial de las actuaciones a desarrollar.

d) Beneficio económico perseguido por las infracciones de ordenación del territorio, urbanismo o vivienda.

El vigente Plan General de Inspección, aprobado por Orden de 11 de noviembre de 2008, recoge las siguientes líneas de actuación de la actividad inspectora de la Junta de Andalucía para el cuatrienio 2009-2012:

[15] Los plazos para el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística se regulan en el artículo 185 de la LOUA.

1. Actuaciones tendentes a velar por el cumplimiento de la normativa en materia de ordenación del territorio, constituida tanto por lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía como en los Planes de Ordenación del Territorio que se formulen en base a la misma.

2. Actuaciones tendentes a la protección de la ordenación urbanística dirigidas de manera preferente a:

a) Actuaciones que carecen del planeamiento preciso que las ampare.

b) Actuaciones de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable.

c) Actuaciones sobre suelo no urbanizable de especial protección, tanto por el planeamiento territorial como por el urbanístico.

d) Actuaciones en parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones.

3. El análisis de la conformidad con el ordenamiento urbanístico de las licencias y otros actos administrativos declarativos de derechos de contenido urbanístico dictados por las corporaciones locales que tengan por objeto las actuaciones enumeradas en el apartado anterior.

4. La colaboración con otros centros directivos y con las corporaciones locales para el adecuado tratamiento de las edificaciones ilegales en el planeamiento territorial y urbanístico, y para garantizar el cumplimiento de la reserva de vivienda protegida recogido en la LOUA[16].

VII.- TIPOS DE ACTUACIONES INSPECTORAS

Se pueden distinguir dos grandes grupos de actuaciones inspectoras: las actuaciones inspectoras de oficio y las actuaciones como respuesta a denuncias.

Las actuaciones de oficio son consecuencia del desarrollo directo del Plan General de Inspección.

Las denuncias son las comunicaciones recibidas en las que se pone de manifiesto la existencia de una posible infracción urbanística. Estas denuncias tienen muy diversa procedencia, siendo algunos ejemplos de posibles denunciantes los siguientes:

a) particulares y asociaciones

b) la Administración Local

[16] El artículo 10, apartado 1.A.b) establece que *"en cada área de reforma interior o sector con uso residencial, las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas protegidas, en los términos previstos en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo, que podrá aumentar este porcentaje para atender las necesidades del Municipio. (.../...)"*

c) los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

d) los Registradores de la Propiedad[17]

e) los Colegios Profesionales[18]

f) otros órganos de la Junta de Andalucía con competencias en materia de aprobación de los instrumentos de planeamiento

g) el Defensor del Pueblo

Las denuncias constituyen una importante fuente de información tanto de la problemática de los distintos ámbitos, como de la sensibilidad social hacia esa problemática; estando su análisis y tratamiento íntimamente relacionado con las actuaciones de oficio, de manera que sirven para orientar éstas, dentro de las líneas de actuación marcadas por el Plan General de Inspección.

VIII.- METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN SOBRE POSIBLES INFRACCIONES

El primer paso a seguir tras el conocimiento de una posible infracción urbanística, bien a través de una denuncia, bien a través de una actuación de oficio, es la localización de la misma en el territorio.

Para ello se necesita la referencia catastral de la parcela donde se sitúa la construcción, edificación o instalación o, en su defecto, sus coordenadas.

La Sede Electrónica del Catastro permite localizar la ubicación exacta de la infracción en el parcelario del término municipal introduciendo la referencia catastral, el polígono y la parcela o sus coordenadas.

En el caso de que no se proporcionen los datos de polígono y parcela o las coordenadas y se mencione un paraje, aldea, etc, es muy útil el buscador de nombres geográficos del geo-portal IDEAndalucía donde, introduciendo el Municipio donde se ubica la infracción y el nombre del paraje o lugar, se obtienen diversas ubicaciones posibles del topónimo.

No obstante, si no es posible localizar con exactitud la posible infracción es necesario solicitar información al denunciante sobre la ubicación geográfica de la misma.

---

[17] En el art. 28.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en el marco de la coordinación y colaboración con el Registro de la Propiedad se establece, la necesidad de que los registradores comuniquen a la Comunidad Autónomo las inscripciones de parcelaciones urbanísticas con licencia o declaraciones de innecesariedad cuando éstas pudieran ser contrarias a la ordenación territorial y urbanística

[18] En virtud del artículo 3.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística, los colegios profesionales deben poner en conocimiento de la Administración Autonómica infracciones urbanísticas manifiestas graves o muy graves detectadas en el visado de proyectos técnicos.

Una vez localizada la infracción se utilizan herramientas SIG para obtener la siguiente información:

a) **Posible afección a suelo no urbanizable de especial protección**; se comprueba si la actuación se ubica en un espacio de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA), en un lugar de importancia comunitaria (LIC), en montes públicos catalogados, en dominio público y sus zonas de servidumbre de protección (costas, aguas terrestres, vías pecuarias, carreteras, ferrocarriles, etc), en Zonas de Influencia del Litoral y/o en áreas especialmente protegidas por el planeamiento urbanístico o territorial de aplicación.

b) **Posible afección a espacios libres y dotaciones,** se analiza la calificación jurídica de los terrenos en el planeamiento urbanístico y territorial.

c) **Fecha en la que se tiene constancia de la existencia de la edificación**, construcción o instalación. Para ello se utilizan las ortofotografías de distintas fechas disponibles. Esto permite determinar si al acto en cuestión le es de aplicación una determinada protección y, en el caso de que se trate de actos que no sean constitutivos de parcelación urbanística y se hayan realizado en suelos no sometidos a ningún régimen de especial protección ni calificados como dotación o espacio libre, si puede haber trascurrido el plazo de la administración para la restauración de la legalidad urbanística o si ha prescrito la posible infracción.

d) **Posible existencia de parcelación urbanística**. Para ellos se analiza la cartografía catastral histórica y las distintas fotografías aéreas disponibles para determinar si se han producido divisiones de la parcelas o si existen señales físicas de parcelación, como son la existencia de varias edificaciones en la misma parcela, caminos de nueva apertura, vallados etc…

e) **Posible inducción a la formación de nuevos asentamientos**. Se estudian las distintas fotografías aéreas disponibles para determinar si se está produciendo una concentración de edificaciones en determinado territorio.

El análisis de toda la información anterior permite determinar si se trata de uno de los supuestos en los que la Comunidad Autónoma tiene competencias para la protección de la ordenación urbanística[19].

En todo caso, procede a dar traslado de posible infracción al Ayuntamiento para que ejerza sus competencias en materia de disciplina.

No obstante, si se trata de uno los supuestos en los que la Comunidad Autónoma tiene competencias para la protección de la ordenación urbanística, deben continuar las actuaciones inspectoras, siendo procedente todas o algunas de las siguientes actuaciones:

a) Solicitud de información al Ayuntamiento. Entre los aspectos por los que hay que interesarse, uno de los fundamentales es si los actos cuentan con licencia u orden de ejecución, ya que en el caso de que esto fuera así habría que anular dichos títulos

[19] Supuestos del art. 188.1 de la LOUA y del artículo 43 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

para después, en su caso, iniciar los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y sancionador.

b) Visita de inspección, tiene por objeto determinar el estado de las obras y localizarlas, en el caso de que se trate de obras muy recientes que no se aprecien en las ortofotografías. También puede tener por objeto el determinar el grado de afección a patrimonio natural y/o cultural y su mayor o menor impacto paisajístico.

c) Solicitud de información a otros organismos titulares de los bienes o espacios afectados con objeto de terminar si los actos han sido objeto de algún tipo de autorización o concesión.

d) Solicitud de información al órgano competente en materia de urbanismo sobre si las actuaciones cuentan con proyecto de actuación o, en su caso, plan especial y sobre si se está tramitando alguna figura de planeamiento para la regularización de las mismas.

e) Solicitud de información al Ministerio Fiscal con objeto de saber si existen abiertas causas penales sobre los hechos constitutivos de infracción.

En definitiva, se trata de obtener toda la información posible para determinar si las construcciones, edificaciones o instalaciones se cometieron con infracción de la normativa en vigor y su mayor o menor grado de compatibilidad con la ordenación urbanística y territorial vigente.

Todas estas actuaciones deben concretarse en un informe jurídico-técnico donde se exponga y se analice la normativa urbanística y territorial de aplicación, siendo referencias obligadas:

PRIMERO.- La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

En concreto, para infracciones en suelo no urbanizable, la regulación del régimen del suelo no urbanizable recogida en el artículo 52, donde se recogen tres grandes grupos de actuaciones posibles en suelo no urbanizable que han de ser compatibles, en su caso con el régimen de protección que sea aplicable. Estos tres grupos vienen dados por las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la explotación normal de los terrenos, las viviendas unifamiliares aisladas vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos y las actuaciones de interés público[20].

Una herramienta muy útil para determinar la naturaleza agrícola o forestal de los terrenos, además del análisis de las distintas ortofotografías disponibles, lo constituye el Sistema de Información Geográfica de Identificación de Parcelas Agrícolas (SigPac), que

[20] Las actuaciones de interés público se regulan en los artículos 42 y 43 de la LOUA, definiéndose como actuaciones de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística en las que concurran los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelo no urbanizable. Pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras o instalaciones para la implantación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales.

proporciona información sobre el tipo de cultivo existente, en su caso, en la parcela y sobre el carácter de regadío o de secano de la misma. Este dato es fundamental para determinar la unidad mínima de cultivo[21] o de explotación[22], referencia obligada para valorar la existencia objetiva de la preceptiva explotación agraria.

SEGUNDO.- La distinta legislación sectorial reguladora de las limitaciones asociadas a dominio público natural y sus zonas de protección. Legislaciones cuya consulta debe ser muy recurrente son las vigentes en materia de carreteras, ferrocarriles, aguas terrestres, vías pecuarias, costas o la vigente en materia forestal.

TERCERO.- La normativa de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que sean de aplicación.

A estos efectos, cabe señalar que estos planes tienen determinaciones de tres grados distintos de intensidad: normas, directrices y recomendaciones. Las normas son determinaciones de aplicación directa desde la entrada en vigor de los planes en suelo urbanizable y no urbanizable, prevaleciendo sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico. Las directrices vinculan a las administraciones en los objetivos a perseguir, de manera que es el planeamiento urbanístico el que tiene que concretarlas en forma de norma. Y, finalmente, las recomendaciones son determinaciones indicativas para las administraciones públicas.

CUARTO.- Los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos, accesibles a través de la página web de la Consejería de Medio Ambiente. En el caso de los parques naturales estos están constituidos por los planes de ordenación de los recursos naturales y por los planes rectores de uso y gestión. En estos instrumentos se regulan por zonas con distinto nivel de protección los usos compatibles con la protección de los recursos naturales y sus condiciones de implantación. Sus determinaciones prevalecen sobre cualquier instrumento de planificación urbanística o territorial.

QUINTO.- Otros instrumentos de planificación sectorial, como pueden ser instrumentos de planificación hidrológica, de planificación de redes de infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, etc), de ordenación de los recursos y actividades turísticas, etc.

SEXTO.- Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PPEEPMF) y las Normas Subsidiarias Provinciales, instrumentos urbanísticos de ámbito provincial que son fundamentales en el caso de que los Municipios carezcan de instrumento de planeamiento general.

Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico son eficaces y de aplicación directa desde su publicación en el año 2007, salvo que hayan sido suplidos expresamente en un ámbito por un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, que suele asumir y actualizar el contenido protector del PEPMF en dicho ámbito.

---

[21] Las unidades mínimas de cultivo se recogen en la Resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales, por las que se determinan provisionalmente las unidades mínimas de cultivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza.

[22] Concepto introducido por las Planes Rectores de Uso y gestión para , los Espacios naturales protegidos.

No obstante, aunque los PPEEPMF se publican en el 2007, sus contenidos de protección han sido asumidos por la mayoría de los Municipios a través de sus instrumentos de planeamiento general.

Las Normas Subsidiarias Provinciales se aplican con carácter subsidiario en Municipios sin instrumento de planeamiento general y con carácter complementario en suelo no urbanizable en el resto de los Municipios.

SÉPTIMO:- Planeamiento urbanístico municipal, tanto el instrumento de planeamiento general como, en su caso, los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

En suelo no urbanizable tiene una especial incidencia las normas tendentes a evitar la formación de nuevos asentamientos, así como en el caso del suelo no urbanizable de especial protección, las normas particulares de cada una de las zonas.

Tras el análisis de la normativa anterior que sea de aplicación se debe concluir el mayor o menor grado de incompatibilidad de la actuación con la normativa urbanística y territorial de aplicación, siendo en todo caso manifiestamente incompatibles:

- Las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio contrarias a lo establecido en el POTA y en los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.

- Las actuaciones que supongan una parcelación urbanística en terrenos clasificados como suelo no urbanizable.

- Las actuaciones que supongan la implantación de un uso incompatible que atente contra los valores a proteger en suelo no urbanizable de especial protección.

- Las actuaciones que supongan la implantación de un uso incompatible con la calificación de un espacio como equipamiento o espacio libre que impida o limite el uso y disfrute del mismo conforme a su calificación urbanística.

- Las actuaciones que induzcan a la formación de nuevos asentamientos al margen de la ordenación territorial y urbanística.

Determinada la incompatibilidad de la actuación con la ordenación urbanística debe procederse a valorar las actuaciones en materia de disciplina que proceden en base a las siguientes consideraciones, sin que exista un orden de prelación entre las mismas:

- Si la actuación se encuadra en los objetivos marcados en el Plan General de Inspección.

- Si la infracción cometida es el reflejo de una determinada problemática territorial con lo que las actuaciones pueden servir como ejemplarizantes, evitando así que se siga cometiendo la misma infracción en el territorio.

- Si el beneficio económico obtenido y el daño causado al territorio son elevados. Un paradigma de infracción muy lucrativa y dañina para el territorio lo constituyen las parcelaciones urbanísticas.

- Si el infractor es recurrente.

- Si el Municipio donde se produce la infracción no ejerce sus competencias en materia de disciplina urbanística y territorial.

- Si ha transcurrido, en su caso[23], el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y para inicio del procedimiento sancionador.

En todo caso, en el caso de que se trate de una actuación amparada en licencia urbanística u otro título habilitante debe procederse la anulación de dicho título, bien mediante impugnación directa, o bien instando al Ayuntamiento a que lo revise de oficio y después impugnando, en su caso, la desestimación de esta petición.

Una vez que la infracción no está amparada en ningún título habilitante procedería proponer el inicio de los procedimientos de protección de la legalidad y sancionador, debiendo exponerse en un informe técnico-jurídico todas las consideraciones anteriores que servirán para darle un mayor o menor grado de prelación en el programa de actuaciones a acometer.

De esta forma, la programación de la actividad inspectora de la Junta de Andalucía es un sistema dinámico y abierto que se va ajustando a las necesidades territoriales que se perciben en cada momento.

IX.- CONCLUSIONES

El ámbito de actuación del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio Urbanismo y Vivienda lo constituye todo el Territorio Andaluz, caracterizándose éste por su diversidad y por presentar un elevado porcentaje de su superficie integrada en la Red Natura 2000.

La imprescindibilidad de inspección en el campo de la ordenación del territorio y urbanismo viene dada por la trascendencia de los derechos a proteger recogidos en la recogidos en la Constitución Española como Principios Rectores de la Política Social y Económica como son el derecho "*a una vivienda digna y adecuada*" (artículo 47 CE) y "*a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el libre desarrollo de la persona*" (artículo 45 CE). Esto junto con la existencia de intereses supralocales a defender y la complejidad disciplinar, competencial y normativa característica de la ordenación del territorio y urbanismo, determinan la necesidad de la existencia de un Cuerpo de Inspectores propio de la Junta de Andalucía con una composición eminentemente pluridisciplinar.

[23] En los supuestos recogidos en el artículo 185.2 de la LOUA no existe limitación temporal para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, aunque si puede prescribir la infracción a los efectos de iniciar el procedimiento sancionador

El Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía está formado por profesionales con perfiles técnico y jurídico con un sólido conocimiento común de la distribución de competencias y del sistema normativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo que operan en el Territorio Andaluz. La planificación de su actividad y la reposición de la realidad física alterada se apoyan en una estructura complementaria compuesta por personal de formación técnica en edificación, estadística y labores administrativas.

La actividad inspectora de la Junta de Andalucía está dirigida a la protección de la ordenación urbanística y territorial de Andalucía en supuestos que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía considera especialmente relevantes, debiendo responder a criterios objetivos que justifiquen la intervención autonómica, por su efecto preventivo, el mayor daño al territorio y el interés supramunicipal del bien jurídico a proteger.

Las actuaciones inspectoras autonómica responden a una planificación general dinámica basada en el conocimiento del territorio andaluz y en el análisis integrado de las infracciones urbanísticas detectadas de oficio o por denuncia.