La corrupción urbanística en el ámbito español: propuestas para una eventual mitigación

di Juan Jesús Raposo Arceo

Abstract: Urban corruption in the Spanish context: proposals for an eventual mitigation – The paper provides the reader with a comprehensive analysis of the Spanish legislation against corruption in the public administration and of several measures which could be implemented in order to mitigate this issue.

Keywords: Spain; Transparency; Corruption; Public administration.

1. La corrupción: aproximación al concepto

La corrupción, como práctica de actuación, en su dimensión pública, no se reduce ni a un lugar, ni a un momento determinado[1], y tiene, desafortunadamente, una constante presencia en todos los ámbitos: internacional[2], nacional, regional y

[1] O. Capdeferro Villagrasa, *La corrupción pública en el urbanismo español contemporáneo: forma y causas. Un análisis a partir de la jurisprudencia.* ornades.uab.cat/congresinternacionalcorrupcio/ sites/jornades.uab.cat.congresinternacionalcorrupcio/files/capdeferro.pdf. "Si bien la corrupción pública es un fenómeno antiquísimo8, incluso la relacionada con el mercado inmobiliario9, y el mismo Derecho urbanístico en España se remonta a épocas anteriores, he creído oportuno determinar como punto de partida de la corrupción urbanística contemporánea el año 1956 porque la corrupción adapta sus formas al marco jurídico en el que opera, y justamente con la aprobación de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS 1956) se sientan las bases del Derecho urbanístico contemporáneo, incorporando, tal y como ha dicho Joan M. Trayter, "las grandes ideas que aún hoy presiden la actual regulación". //La primera forma de corrupción que surgió en este nuevo sistema urbanístico instaurado a mitad del siglo XX ya es apreciable en la década de 1960. Consistió en la práctica de algunos funcionarios municipales que desarrollaban las funciones de arquitecto municipal al tiempo que ejercían como arquitectos privados dentro del mismo municipio, tal y como ilustra la STS de 21 de marzo de 1984. En ésta se refiere la conducta de un funcionario, arquitecto municipal, que utilizaba a colaboradores de su profesión para ocultar que estaba simultaneando su función técnica pública y el ejercicio.// Este tipo de abusos devinieron ilegales tras la aprobación de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 196413 (vid. art. 83.2), mediante una incompatibilidad que, aunque regulada para los funcionarios del Estado, regía también para los funcionarios de la Administración local en virtud de la remisión contenida en los arts. 328 de la Ley de Régimen Local y 37.1 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 1952."

[2] Sobre la regulación internacional en materia de corrupción, vid.. López, J; *Normas y políticas internacionales contra la corrupción.* Edit. CREA Internacional de El Salvador y USAID. Primera edición, noviembre de 2003. www.probidad.org/npi. En la "Presentación" (página 2) de la obra, se indica: "*Un amplio conjunto de convenciones, tratados,*

local. Desde el caso Odebrecht[3], pasando, en España, por un supuesto de financiación de partidos políticos a nivel estatal, conocido como "*papeles de Bárcenas*", o el caso "*Gurtel*", hasta llegar al nivel de la entidades locales (casos "Malaya", "Andratx", etc), particularmente vinculadas al tema de la corrupción urbanística[4].

acuerdos y estándares dictados a través de organismos internacionales, proporcionan un marco de referencia que los gobiernos deben observar para minimizar la corrupción entre sus funcionarios y para que sus instituciones funcionen en forma más transparente. // Estas normas y políticas internacionales abordan las medidas que los gobiernos deben dictar, la naturaleza y competencia de instituciones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción, regulaciones para resolver conflictos de interés que enfrentan los funcionarios públicos, transparencia de los presupuestos y compras gubernamentales y control del lavado de dinero y activos, entre otros aspectos.". Se estudian especialmente en la obra citada la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

[3] Al efeco vid. Llosa, G; "*A propósito del caso Odebrecht: Cómo la corrupción destruye el desarrollo*". 8 de febrero de 2017. Semanaeconomica.com emiguel.econ.berkeley.edu/assets/miguel_media/759/Factor_Econ__mico_A_prop__sito_del_caso_Odebrecht.pdf. Es de destacar el análisis realizado por el autor de las causa de corrupción en el ámbito internacional, señalando al efecto: "*posibles causas de la corrupción.*

La corrupción es una conducta que típicamente implica extraer rentas del sector privado (semanaeconomica.com/tags/sector-privado) por parte de uno o varios funcionarios públicos. A diferencia de los impuestos, esa extracción es fraudulenta y ocurre para el beneficio privado de los agentes involucrados.

Los economistas Andrei Shleifer y Robert W. Vishny (1993) describen algunos factores que explican el nivel de corrupción. En algunos casos, la corrupción nace como consecuencia de elevados costos de transacción originados en el sistema legal. En este entorno, el funcionario público y el sector privado enfrentan incentivos para coludir y evitar así los costos transaccionales impuestos por la ley (ejemplo, permisos, licencias, etc.). Más aún, si el funcionario público tiene control sobre el nivel de costos transaccionales, posiblemente desee elevarlos con el objetivo de extraer mayores rentas del sector privado. Asimismo, se espera que la corrupción ocurra con mayor frecuencia e intensidad cuando el sector público monopoliza la provisión de un bien o servicio que es irremplazable.

Un segundo factor detrás de la corrupción es la asimetría de información, la cual impide su detección. En particular la población no conoce a la perfección el tipo de funcionario (deshonesto u honesto) y los niveles de esfuerzo y diligencia que éste ejerce. Este entorno es propenso a la selección de funcionarios deshonestos (problema de selección adversa) y al desvío de fondos públicos hacia actividades ilícitas (problema de riesgo moral). En este sentido, el gobierno debe fortalecer las instituciones mediante la aplicación de mecanismos de control adecuados para detener y reducir la corrupción.

Un tercer factor son las normas culturales. Países con normas culturales más permisibles frente a la corrupción producen ciudadanos más propensos a no respetar el imperio de Ley. Por ejemplo, los académicos Raymond Fisman y Edward Miguel (2006) analizan el número de violaciones de tránsito perpetrados por diplomáticos en la ciudad de Nueva York. Los autores encuentran que diplomaticos que provienen de países con mayor corrupción son más propensos a cometer violaciones a las reglas de tránsito. Esta evidencia sugiere que, aun con los mismos niveles de costos transaccionales y los mismos mecanismos de control, la actitud de las personas frente a la corrupción depende de su origen cultural.

[4] En relación con el tema de la corrupción en materia de urbanismo y la Administración Local, vid.; Quintero Olivares, G: "*Urbanismo y corrupción en la Administración* Local", en "*Urbanismo y corrupción política . (una visión penal, civil y administrativa)*" / coord. por José María Suárez López; Lorenzo Morillas Cueva (dir.), 2013, ISBN 978-84-9031-264-3, págs. 21-58. El autor citado afirma: · "*Corrupción y desastre urbanístico se dan la mano en una triste relación causal. Puede haber una parte de culpa a imputar al sistema jurídico, pero el derecho no ha sido capaz de sujetar decisiones o impedir omisiones delictivas, normalmente en la*

Pero si a nivel coloquial el término "*corrupción*" parece concitar una cierta unanimidad atribuyendo una denotación negativa y casi mefítica, ligada indefectiblemente a los partidos políticos, a los poderes públicos, en particular a procesos de contratación de obras públicas y suministros, contratación de personal, desvío de fondos públicos, detracción de fondos para fines distintos de los que están legalmente atribuidos, y por recalificaciones urbanísticas o concesiones de licencias y autorizaciones para construir en suelos excluidos de los procesos urbanísticos, desde la perspectiva de la legalidad, del ordenamiento jurídico, no se aprecia en España una regulación clara del fenómeno, toda vez que en nuestro derecho penal no aparece tipificado un delito de "*corrupción*", ni existe una infracción administrativa referida a dichos supuestos con tal nombre. Lo que exige, indefectiblemente, siquiera de modo sucinto, a la necesaria aproximación al concepto,.

La palabra "*corrupción*" denota indefectiblemente negatividad. Así el Diccionario de la Real Academia Española, en su versión de 2017, nos proporciona las siguientes acepciones: "Del lat. corruptio, -ōnis. 1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse./ 2. f. Alteración o vicio en un libro o escrito./ 3. f. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces./ 4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores./ 5. f. desus. diarrea."

Al tiempo que se observa el carácter negativo de todas las acepciones cabe destacar la inclusión de una acepción específica, la cuarta, vinculada con el ámbito público, lo que muestra ya el calado que tales prácticas ha alcanzado a nivel de lenguaje, y por ende, a nivel social.

Tras esta aproximación siquiera lingüística al concepto, y dada la inexistencia de normativa que recoja la corrupción como tal, acudiremos al Consejo General del Poder Judicial, máximo órgano de los jueces en España que, en su repositorio de datos sobre procesos en materia de corrupción[5] recoge las diferentes prácticas que

Administración local, y, según, muchos tampoco ha sabido responder adecuadamente, aunque sería grave miopía culpar a las leyes, cual si éstas fueran la medicina social llamada a prevenir y sanar, más allá de que se puedan y deban examinar las causas por las que el propio sistema legal teórico ha sido inoperante. Hoy se dice que los casos de corrupción están aflorando a borbotones y que es difícil que se "recupere" el ritmo de años pasados. Se aprecia una actividad visible del sistema de justicia penal en casos de corrupción ligados al urbanismo, pero también ha contribuido a ello –y eso es lo más desalentador– la paralización de las actividades en el sector de la construcción a causa de la doble incidencia del estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis económica que alcanza a toda Europa.// Tal vez éste es un buen momento para reflexionar no tanto sobre la corrupción, cuya capacidad de descrédito de las Instituciones y de la Administración es infinita, sino sobre la actuación del derecho penal ante ella. Por supuesto que parto de un principio irrenunciable: son muy pocos los problemas que exigen y necesitan que la respuesta jurídica pertenezca en primer lugar al derecho penal, sin ignorar, por supuesto, que la profundidad de la enfermedad hace en buena medida ilusorio creer que las armas del derecho pueden ser eficaces para desterrarla.// La corrupción en el terreno del urbanismo se ha manifestado a través de un amplio abanico de fórmulas, que en un intento de resumirlas podrían ser estas, todas caracterizadas por la obtención de beneficios por los responsables de la Administración: a) tolerancia hacia obras ilegales, incluyendo tanto las que son directamente delitos contra la ordenación del territorio como las que suponen infracción de la legalidad urbanística; b) legalizaciones de obras ilegales; c) cambios de la legalidad urbanística a fin de hacer posible un proyecto; y, d) exigencia de dinero o beneficios por autorizar obras legales."

[5] Repositorio de datos sobre procesos por corrupción del Consejo General del Poder Judicial de España. www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/

Este repositorio tiene como finalidad ofrecer a la ciudadanía los datos existentes sobre procedimientos judiciales por los delitos relacionados con la corrupción, incluyendo los

estima comprendidas dentro de lo que hemos dado en denominar "*corrupción*", prácticas cualificadas por su subsunción en el ámbito jurisdiccional.

Para el CGPJ se consideran delitos relacionados con la corrupción, en los términos del citado repositorio:

- Ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico. Arts. 319 y 320 y 322 y ss., del Código Penal (en adelante CP).
- Prevaricación de funcionarios públicos. Arts. 404, 405 y 408 CP
- Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos. Arts. 413, 414, 415, 416, 417 y 418 CP
- Cohecho. Arts. 419, 420, 421 y 422 CP
- Tráfico de influencias. Arts. 428, 429 y 430 CP
- Malversación. Arts. 432, 433, 434 y 435 CP
- Fraudes y exacciones ilegales. Arts. 436, 437 y 438 CP
- Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función Arts. 439, 441, 442 y 443 CP
- Corrupción en las transacciones comerciales internacionales. Arts. 286, 3º y 4º CP

Es preciso destacar que, si bien los artículos 319 y 320[6] del CP parece que se refieran directamente a lo que se entiende por "*corrupción urbanística*", otros artículos

datos que se ofrecen, se corresponden con procesos penales por delitos relacionados con la corrupción con auto de apertura de juicio oral o de procesamiento, los condenados por sentencia firme, y la población reclusa por este tipo de delitos. Las fuentes de las que los datos se obtienen son los boletines estadísticos elaborados por los Letrados de la Administración de Justicia, el Ministerio de Justicia, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior y la Dirección General de servicios Penitenciarios del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. La información se actualiza trimestralmente.

[6] El Capítulo I del Título XVI del Libro II del Código Penal sanciona dos supuestos con conexión directa con la ordenación del territorio. Por un lado, el art. 319, que castiga las conductas cometidas por los particulares; y por el otro, el art. 320, que se ocupa de las conductas de quienes desarrollan sus funciones en las administraciones públicas.

Artículo 319.

1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y valorando las circunstancias, y oída la Administración competente, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de

del Código, como los relativos a la prevaricación, infidelidad en la custodia de documentos públicos o malversación de caudales públicos, suelen estar directamente conectados con aquella.

Ahora bien, la "*corrupción urbanística*", es mucho más que la infracción de los dos tipos penales señalados[7]. En realidad, creo que más que de "*corrupción urbanística*" habría que hablar de "*corrupción del urbanismo*"[8]. Nos encontramos con actuaciones que se caracterizan, a mi entender, por el abandono de los fines públicos de servicio al interés general que el urbanismo debiera satisfacer, por la arbitrariedad en la toma de decisiones en la ordenación del territorio y en su urbanización, por la pasividad

acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

Artículo 320.

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.

[7] En la tesis *"Los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto. El artículo 319 del Código Penal"* de Sánchez Robert, Mª.J., Universidad de Granada, 2012. hera.ugr.es/tesisugr/20981193.pdf ; páginas 17 y 18, el autor, respecto al Título XVI del Código Penal, dice que aglutina la protección penal del medio ambiente, patrimonio histórico artístico, flora y fauna y urbanismo, lo que ha facilitado un tratamiento común por la doctrina, con base en la Exposición de Motivos de 1992 y en el artículo 45 de la Constitución Española, y entendiendo que *"… el urbanismo y la ordenación del territorio contribuyen a lograr una mayor calidad de vida, siendo el territorio el marco y referencia de los fenómenos ambientales."*.

[8] Gaja I Díaz, F; ¿Corrupción urbanística o corrupción del Urbanismo? personales.upv.es/fgaja/publicaciones/corrupcion.pdf

"La corrupción urbanística no acabará mientras la práctica del Urbanismo no recupere lo que fueron sus objetivos fundacionales, hoy abandonados. Los planes han dejado de preocuparse por la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos (¿quién se atreve a plantear hoy un intervención para hacer la ciudad más amable, más acogedora, más vivible?), y han sustituido estos objetivos que fueron los que dieron sentido y vida al Urbanismo por otros: por la competitividad, la captación de inversiones, el marketing

urbano,… El análisis de lo que los anglos llaman key words (palabras claves) en los planes e intervenciones urbanísticas contemporáneos lo confirman plenamente.// Júntense las dos razones expuestas, un Urbanismo que ha abandonado sus objetivos, su razón de ser, para ponerse al servicio del sector inmobiliario (el Urbanismo a la carta preconizado en la LRAU), y la ausencia de mecanismos que permitan que las plusvalías generadas por las decisiones urbanísticas queden en manos de quien las toma, y la corrupción está servida. Pero no se hable de corrupción urbanística, ni se presente como un problema que deba ser combatido exclusivamente por vía de la represión penal. Estamos ante un proceso de perversión del Urbanismo, una evolución que inevitablemente nos aboca a la corrupción inmobiliaria. La corrupción urbanística no es más que la consecuencia de la corrupción del Urbanismo."

sistemática ante la violación del ordenamiento jurídico en una colusión manifiesta de autoridades y servidores públicos con intereses privados, así como por la obtención de beneficios por los supuestos servidores públicos por la comisión de actuaciones, o por la omisión de las labores de vigilancia que el ordenamiento les atribuye, en franca violación del ordenamiento jurídico, o como veremos, al hablar de los conflictos de intereses, por la conculcación de la normativa deontológica.

En todo caso, fijado y delimitado así, siquiera "*prima facie*" el concepto de lo que se entiende por "*corrupción*" en el ámbito urbanístico, al menos en sus aspectos de mayor gravedad, cuales son los que tienen trascendencia penal, hemos de abordar la importancia del fenómeno, y su extensión. He de indicar que si bien es cierto que abundan las estadísticas[9], listados de casos[10] y estudios[11] sobre el tema, no lo es menos que, y esta es una apreciación fruto de mi actividad durante años en actuaciones de consultoría en este ámbito, parece que los datos no revelan la real intensidad y extensión del fenómeno, dada la insuficiencia de medios, la laxitud normativa, una cierta connivencia social, al menos hasta fechas muy cercanas, y la limitada, cuando no nula voluntad del legislador en general, y de los Gobiernos autonómicos y Locales en particular, de perseguir estos delitos, algunos de los cuales están directamente conectados con la financiación de los partidos políticos. Por eso creo que el fenómeno está más extendido de lo que los fríos datos revelan. Jamás he visto, ni he tenido noticias de que hubiere la menor disputa por el cargo de concejal de cultura de un Ayuntamiento. Pero el anhelo de ocupar la concejalía de urbanismo es "vox populi", cuando llega el ansiado momento de repartir prebendas.

La complacencia, cuando no la complicidad de los gobiernos y de las

[9] Sobre estadísticas relacionadas con la corrupción en España, vid. La corrupción en españa - estadísticas importantes. es.statista.com/temas/3543/corrupcion-en-espana/ Aquí aparecen recogidas una serie de estadísticas donde se revela el creciente fenómeno de la corrupción en España.

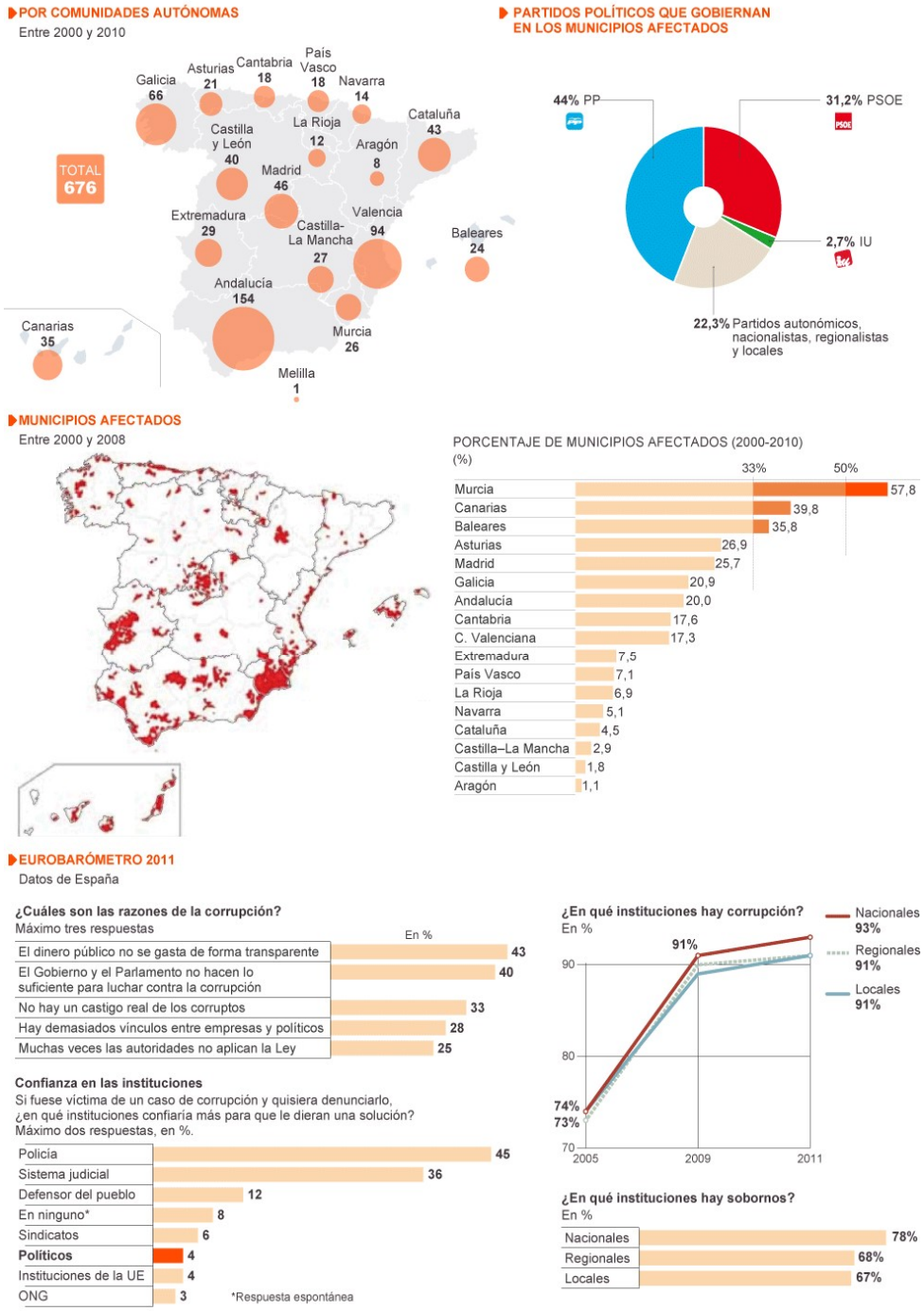
[10] Para un listado de casos de corrupción urbanística vid: "*Listado de los Casos de Corrupción en España*" [,www.casos-aislados.com/tramas.php], donde se recogen los más significativos, indicando el partido político implicado, el lugar donde se ha producido el caso, y el coste aproximado que tal caso representa para el erario público. Quizás lo más destacable es la extensión de la corrupción, de alguna forma reflejada en el irónico título, así como la implicación de todos los partidos políticos tradicionales, en una auténtica "*democratización*" de la corrupción.

[11] Destacar en este punto el trabajo de investigación realizado por María Dolores Guillamón, Francisco Bastida y Ana María Ríos, y coordinado por Bernardino Benito– toma como referencia el periodo 2000-2009 y que se centra en los 110 municipios españoles de más de 35 mil habitantes, donde habitan el 48% de la población del Estado. Para su elaboración se parte de los datos recogidos en un estudio anterior de la Universidad de La Laguna y de la información oficial –que los mismos autores califican en ocasiones como insuficiente-. En la investigación se ponen bajo el microscopio 676 casos de corrupción urbanística, tomando en consideración los siguientes factores para identificar cuáles de ellos fueron determinantes: el grado de transparencia en el municipio afectado, los ingresos totales del ayuntamiento, el porcentaje de dichos ingresos que provienen de la planificación urbanística, el nivel de endeudamiento del consistorio, el crecimiento del superávit en la hacienda local, el nivel educativo de la población del municipio y los salarios del equipo de gobierno. Vid referencia al estudio y datos relativos al mismos en: www.eldiario.es/politica/investigacion-urbanistica-Espana-transparencia-institucional_0_288021440.html. También es destacable por el tratamiento de los datos y su análisis de los mismos el trabajo titulado: *La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos Corruption in Spain (2004-2010): Data, Perception and Consequences*, realizado por Manuel Villoria y Fernando Jiménez. Reis 138, abril-junio 2012, pp. 109-134

administraciones ha sido factor determinante, y no el menor, de la burbuja inmobiliaria, terminada a fines de la primera década del 2000. Señala con singular lucidez, no exenta de cierta ferocidad, el que fue magnífico novelista Rafael Chirbes, en su magistral fresco de la corrupción urbanística en el litoral del mediterráneo español, titulado "*En la orilla*"[12] que "*en España los que llegan al poder, pierden la memoria y si no pierden su alma, es porque no la tenían.*"

Pero, al margen de subjetividades, y ciñéndonos a los datos de que disponemos, podemos hacer una somera referencia a la extensión conocida de la corrupción urbanística. A tal efecto insertamos el siguiente mapa de España donde cabe visualizar la extensión del fenómeno:

[12] "En la orilla". Anagrama. 2013.



Al margen de los datos consignados en el mapa, llama poderosamente la atención la extensión en todo el territorio de los casos de corrupción, si bien es especialmente notable su implantación en zonas costeras, en Madrid, y en la Comunidad Valenciana[13], donde parecen más enraizados, fruto, no de una especial malevolencia de sus próceres, sino simplemente de la mayor riqueza, e intensidad de las transacciones económicas.

[13] Sobre la crisis económica de la Comunidad valenciana y la incidencia de la corrupción en su declive económico, vid. el esclarecedor estudio realizado por Vicente Boira, J; "*Valencia, la tormenta perfecta*". RBA. Barcelona. 2012.

Un dato que es muy significativo es la percepción que se tiene del fenómeno de la corrupción, y en este punto hemos de acudir a los índices de la ONG "*Transparencia Internacional*"[14]. El último publicado, el "*Índice de Percepción de la Corrupción 2017*" refleja un alto nivel de corrupción en más de dos tercios de los países del mundo. Es de destacar especialmente que España obtiene en esta edición la puntuación más baja y la peor posición de la serie histórica[15]. Si comparamos los datos de España desde el año 2000 hasta el presente nos encontramos ante un descenso tan marcado que nos sitúa como el país de Europa en el que más ha empeorado la percepción de corrupción y su situación en el ranking de países (de menos a más corruptos). No obstante, es necesario indicar que la comparación de datos entre los índices anuales de percepción de corrupción de TI es algo problemática, pues pueden cambiar el número de estudios que se incorporan, o el número de países que se analizan, o el método de puntuación.

El fenómeno de la corrupción urbanística ha dejado de ser un asunto interno, para trascender al ámbito internacional, siendo España objeto de censura en varias ocasiones por las instituciones europeas a raíz de los abusos urbanísticos cometidos en nuestro país s[16].

[14] transparencia.org.es/wp content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf El Índice de 2017 revela cierta información inquietante por su extensión universal: A pesar de los esfuerzos por combatir la corrupción en el mundo, la mayoría de los países avanzan con demasiada lentitud. Un análisis detallado de los resultados indica un dato aún más alarmante: Los países con menor protección para la prensa y las organizaciones no gubernamentales (ONG) presentan en general los peores índices de corrupción. El índice, que clasifica 180 países y territorios según los niveles percibidos de corrupción en el sector público por expertos y empresarios de cada país, usa una escala de cero a 100, donde cero es altamente corrupto y 100 muy transparente. Este año, el índice muestra que más de dos tercios de los países obtuvieron puntuaciones por debajo de 50, con una puntuación media de 43. En los últimos seis años, varios países mejoraron significativamente su puntuación del IPC, incluidos Senegal, Costa de Marfil, y el Reino Unido, mientras que varios países disminuyeron, incluidos Siria, Yemen y Australia. Este año, Nueva Zelanda y Dinamarca ocupan el primer lugar con puntuaciones de 89 y 88 respectivamente. Siria, Sudán del Sur y Somalia tienen las puntuaciones más bajas con 14, 12 y 9 respectivamente. La región con mayores puntuaciones es Europa occidental, con una puntuación promedio de 66. Las regiones con peores valoraciones son África subsahariana (puntuación media de 32) y Europa oriental y Asia central (puntuación media de 34).

[15] www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/espan. España ha obtenido 57 puntos en el Índice de percepción de la Corrupción que publica la Organización para la transparencia Internacional. Su puntuación ha descendido en el último informe, lo que significa que los españoles perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país.

La disminución de su puntuación ha provocado que España empeore su posición respecto al resto de los países hasta el puesto 42 del ranking de percepción de corrupción formado por 180 países.

La evolución de la percepción de la corrupción en los últimos cinco años en España ha empeorado, lo que ha venido acompañado de un descenso de su posición en el ranking internacional de corrupción.

[16] Sobre el particular vid. www.elmundo.es/elmundo/2007/06/21/suvivienda/1182422002.html

Jueves 27 de junio 2007. Denuncia la indefensión de los residentes españoles y extranjeros

La Eurocámara vuelve a censurar los abusos urbanísticos que se producen en España El pleno respaldó el crítico texto con 327 votos a favor, 222 en contra y 35 abstenciones Actualizado jueves 21/06/2007 13:16 (CET)ImprimirEnviar noticiaDisminuye

Para acabar este apartado creo necesario afirmar que es muy difícil, sino imposible acabar, al igual que con otras figuras delictivas (tráfico de sustancias ilegales, prostitución, etc.), con la corrupción. Pero no es ese el objetivo. Se trata de delimitar su campo, de reducirla al mínimo, de castigar políticamente su uso (con una relativa independencia de su definición penal), de evitar su contagio y, sobre todo, de eludir convertirla en "*simpáticas picardías*" o meras infracciones administrativas. Para ello es necesario determinar cómo se produce la corrupción urbanística, cual es su etiología, los puntos nodales en que se manifiesta, y los posibles remedios, sin perjuicio de indicar que, a mi entender, no ha existido ayer, ni hoy, ni parece que se vislumbre en el futuro inmediato más cercano, la más mínima voluntad política de acabar con esta situación. De otro modo no se entiende por qué se mantienen las normas actualmente vigentes, por qué no se modifican los sistemas procesales para dar mayor agilidad a los litigios que tengan por objeto la corrupción, o por qué hay una carencia sistemática de medios personales y humanos adscritos a las unidades anticorrupción. Los políticos, un día sí y otro también, se llenan la boca con palabras como "*transparencia*", "*lucha anticorrupción*",

letraAumenta letra

EFE, MADRID.- El Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que denuncia los supuestos abusos de la construcción en España, particularmente en el Levante, y alerta de la indefensión que sufren residentes españoles y europeos. La Comisión Europea prevé denunciar la Ley Urbanística Valenciana (LUV) ante el Tribunal de Justicia de la UE y urge a las autoridades españolas y europeas a actuar para acabar con estos abusos. El pleno respaldó, por 327 votos a favor, 222 en contra y 35 abstenciones, un texto impulsado por el laborista británico Michael Cashman, y suscrito también por los españoles Joan Calabuig y Carlos Carnero (PSOE), David Hammerstein (Los Verdes) y Willy Meyer (IU). La resolución condena "los proyectos de urbanización masivos" que no responden a las "necesidades reales" de las poblaciones y tienen "efectos desastrosos" medioambientales, históricos y culturales. El informe lamenta los daños ambientales y culturales de los planes urbanísticos, pero se centra en la situación de indefensión que estarían sufriendo ciudadanos españoles y europeos que invierten en proyectos ilegales sin saberlo o que ven peligrar sus pequeñas propiedades engullidas por grandes promociones. Así, advierte de que la obligación de ceder tales propiedades "sin un proceso y una compensación adecuada", o la de pagar "costes arbitrarios" por infraestructuras comunes, constituye una "violación de los derechos fundamentales". El texto urge a las autoridades autonómicas, estatales y europeas a actuar para corregir tales abusos Sostiene que estas prácticas están "extendidas en varias comunidades autónomas en España, en particular la valenciana y otras partes de la costa mediterránea, pero también, por ejemplo, en Madrid". Y deplora "la aprobación tácita por algunos ayuntamientos" de proyectos que después son declarados ilegales en perjuicio de los "ciudadanos europeos" que han invertido en ellos de "buena fe". El texto urge a las autoridades autonómicas y estatales, así como a la Comisión y al Consejo de la UE, a actuar para corregir tales abusos. //… La Comisión Europea prevé denunciar el próximo miércoles 27 de junio la Ley Urbanística Valenciana (LUV) ante el Tribunal de Justicia de la UE por entender que incumple la Directiva sobre contrataciones públicas. La Eurocámara cuestionó, sin citar a ninguna comunidad, "los métodos de designación y poderes a menudo excesivos que ciertas autoridades municipales otorgan a urbanizadores y promotores", y denunció que, en ocasiones, estos "interfieren" sobre el registro de propiedades para debilitar a los pequeños propietarios. La resolución recomienda a las autoridades españolas que prevean mecanismos de arbitraje para este tipo de litigios y subraya que, cuando sean necesarias, las compensaciones deberán tener un montante adecuado tal como lo define la jurisprudencia europea. Además, pide que la actuación de la Comisión no se ciña al área de las licitaciones, sino que evalúe también el cumplimiento de las normativas ambientales, del agua y consumo. En diciembre de 2005, el Parlamento Europeo aprobó, por 550 votos a favor, 45 en contra y 25 abstenciones, un informe en el que alertaba de las irregularidades del urbanismo español a raíz de las cerca de 15.000 quejas recibidas contra la, entonces vigentes, Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

ética, etc, pero siempre y cuando afecten a sus contrincantes políticos ya que en caso contrario minimizan los efectos y la gravedad de los actos imputados, y tienden a hacer lo posible por que pronto se olviden, y si pueden, evitan su castigo. Y en este punto quiero indicar la gravedad de la violación de la teórica división de poderes que debiera imperar en nuestra democracia[17], toda vez que el legislativo hasta la fecha se ha limitado a ser una correa de transmisión del ejecutivo, y a lo sumo ahora que parece haber desaparecido la época de las mayorías absolutas en España, de la coalición fáctica que sustenta al partido en el gobierno, y el poder judicial, en sus órganos directivos está mediatizado por una política de nombramientos, y por los aforamientos de los políticos que hace muy difícil el control efectivo y la corrección de las prácticas corruptas.

Asumo en su integridad las palabras de la Fiscalía General del Estado Medio Ambiente y Urbanismo, que en su *Memoria 2016 Medio Ambiente y Urbanismo*[18]. destaca con una crudeza sin paliativos y con claridad pocas veces vista en este tipo de textos, la existencia de varios de los escollos que dificultan, cuando no impiden, la lucha contra la delincuencia urbanística: falta de formación de los jueces de lo penal, plazo escaso para la tramitación de las Diligencias de investigación, normativa inadecuada y que ampara las ilegalidades, y desconexión entre las Administraciones. Y así dice:

"IV. q. 1. Aspectos Legales y Procesales.

Según la memoria de Madrid, existe, en general, una gran valoración por los Juzgados de Instrucción, de los informes que se emiten desde la Sección de Medio Ambiente, de modo que es generalizado el seguimiento de los criterios de Fiscalía a la hora de impulsar la instrucción de los distintos procedimientos.

Otra cosa es el análisis de la actuación de los Juzgados de lo Penal, incluso de las distintas Secciones de la Audiencia Provincial. Según la memoria de Madrid, el principal problema de la eficacia de la actuación del Ministerio Público reside, al menos en la citada Comunidad, en la muy escasa calidad de las sentencias, que denotan una gran falta de conocimiento de la materia, incluidos los conceptos esenciales, siendo esta la pauta general, y siendo excepcional encontrar sentencias con una mínima y no digamos elevada calidad, como sería lo exigible. Ello provoca una excesiva proporción de resoluciones absolutorias infundadas, muy difíciles de recurrir, a la vista de la actual jurisprudencia, cada vez más restrictiva, sobre la posibilidad de condenar "ex novo" en segunda instancia. Si bien la reciente reforma de la Lecrim (Ley 41/15) ahora se permitirá la apelación de Sentencias con arbitraria valoración de la prueba, no para obtener una condena inmediata (lo cual está vetado por la actual jurisprudencia) pero sí para obtener la nulidad de la sentencia absolutoria con la posibilidad (esta es la gran novedad de obligar a un nuevo juicio por otro juzgador).

También es censurable, según la última memoria, así como la de Murcia y de otras Fiscalías, la actual limitación estatutaria del plazo de 6 meses para las Diligencias de Investigación.

[17] Sobre la separación de poderes, uno de los principios sobre los que se ha asentado la construcción de los modernos estados constitucionales, su evolución histórica y la configuración actual de tal paradigma jurídico; y sobre su deficiente configuración en España fruto de la patrimonialización del poder y del clientelismo político, vid. Jimenez Asensio, R; "Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones." IVAP – Madrid. 2016.

[18] www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2017/09/MEMORIA-EXTENSA-2016-MEDIO-AMBIENTE.pdf., págs. 67 y 68.

Sevilla indica que en el año anterior se informó del anuncio de cambios normativos en la Comunidad Autónoma que produjeron ya entonces confusión en cuanto a la futura "regularización" de edificaciones ilegales.

En agosto de 2016 entró en vigor el nuevo art. 185 de la Ley de Ordenación Urbana de Andalucía, en lo que respecta a las medidas urgentes en relación a las edificaciones ilegales construidas sobre parcelaciones en suelo no urbanizable. Lo cual ha provocado numerosas solicitudes de las defensas para que se dejen sin efecto las demoliciones ya ordenadas en sentencia firme, y para el cese de medidas. Ello ha tenido dispar acogida en las secciones de la Audiencia durante 2016, provocando una gran inseguridad jurídica a pesar de sus razonadas decisiones, muy respetables desde la discrepancia jurídica.

La memoria de Palencia pone de relieve algo muy importante, y respecto a lo que no siempre se suele prestar la debida atención. Según la memoria, los agentes policiales refieren con frecuencia las irregularidades detectadas como meras infracciones administrativas que se remiten al oportuno servicio de Medio Ambiente, sin que tengan conocimiento en Fiscalía del resultado del mismo, siendo conveniente, según la memoria, que se articule un sistema para que el propio Ministerio Fiscal recabe de la administración informe respecto al estado de los expedientes administrativos."

Con estas consideraciones pasamos al análisis de la corrupción en el urbanismo.

2. La corupción urbanística

2.1. El urbanismo en España: una aproximación a un sistema viciado

Siguiendo a Castillo Morente[19] "La ordenación urbanística, considerada como en el conjunto de normas legales y reglamentarias que ordenan la materia –y dentro de estas con protagonismo especialmente merecido, las relativas al planeamiento (en particular el general)-, ha de verse y utilizarse como la antítesis plena de una conducta desordenada y al margen de toda legalidad como es la que constituye la corrupción urbanística // Así con todo ello, al tratar de corrupción urbanística debemos tener claro de inicio que nos enfrentamos con un problema notablemente complejo y dotado de múltiples y variadas manifestaciones.. Dicha pluralidad de caras o prismas deviene sin duda de la propia de la materia a la cual se refiere, así dado es hablar de corrupción urbanística, corrupción inmobiliaria o corrupción medioambiental (a más de considerar la concurrencia de más de una de dichas vertientes), con una correspondencia también plural en los sujetos a los que se refieren (políticos, técnicos, funcionarios,… y ya sea por acción o por omisión) y a los efectos que a modo de reproche pueden originar: delito, infracción y/o ilícito administrativo, hasta el mero repudio moral. …"

Coincidimos con el autor citado. No es una cuestión fácil de resolver. Aquí concurren problemas de índole política, administrativa, jurídicos, económicos, sociales y culturales. Pero entiendo que un factor fundamental es la desidia de los legisladores, que bien por negligencia, o por eventual dolo, siquiera

[19] Ponencia impartida el 11 de noviembre de 2013 en la Universidad de Castilla-La Mancha, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real, dentro del Seminario "*Medidas de prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas – Public Compliance*".

preterintencional, han contribuido decisivamente con su inacción a que exista, y se desarrolle, la corrupción en el ámbito urbanístico[20].

Pero el origen de esta situación es remoto. Se debe a la específica concepción del urbanismo español[21], que parte de la concepción de la propiedad urbanística como una propiedad estatutaria[22], en la que del derecho a edificar procede, no del derecho subjetivo en sí, de la propiedad como derecho real, sino de la calificación otorgada por el plan municipal, que es ley, que es norma de rango reglamentario, a cada concreta propiedad inmobiliaria. Y ello nos lleva indefectiblemente a plantearnos la pregunta de quien decide el Plan. A pesar de las fútiles manifestaciones de las diferentes disposiciones reguladoras del suelo que hacen proclamas de criterios reglados en su elaboración, y de transparencia y publicidad en la tramitación de los planes, creo que estamos asistiendo a una situación de reversión y retroceso. Hoy no existen los "*Avances*" de la planificación de antaño que posibilitan un conocimiento generalizado, por la ciudadanía del Plan en su fase germinal, y todo queda limitado a un reducido sanedrín de unos pocos técnicos ungidos, casi siempre, por el Alcalde que elaboran de modo casi siempre críptico una ordenación que después, en fase administrativa, dada la naturaleza reglamentaria del plan no es susceptible de recurso, sino tan sólo de unas alegaciones, que por el propio momento en que pueden deducirse, tras la aprobación inicial del plan, sólo pueden ser fragmentarias y referidas a aspectos aislados, lo que dificulta su estimación. A todo ello hay que unir la complejidad de un ordenamiento jurídico integrado por normas de origen estatal, autonómico y local (los Planes), cada una con su específica etiología, sus propios principios reguladores, insertas en un sistema jurídico específico, y con intérpretes diferentes. Por último, indicar que a la falta de transparencia, por las razones indicadas, se une la dificultad de la ciudadanía de entender disposiciones algunas de las cuales son

[20] Sobre la incidencia de la política en materia de corrupción, derivada de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, y la amenaza que el dinero plantea a la legitimidad de los regímenes democráticos, vid. el capítulo "Política, dinero y corrupción", páginas 87 y ss, en la obra colectiva *"La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el Gobierno";* Lapuente, V; (Coord.); Alianza Editorial. Madrid. 2016.

[21] Sobre las singularidades del sistema urbanístico español en relación con Europa, véase García-Bellido García De Diego, J; "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo". Documentación Administrativa 252 – 253. 1999. Páginas 11 – 85. Afirma en dicho artículo el autor citado que: *""…. Los siguientes diez elementos clave y relaciones subsistemáticas caracterizan las propiedades estructurantes del urbanismo español y constituyen un* sistema cerrado , *férreamente trabado que sitúan al modelo español en una verdadera excepción o modelo* sui generis, en comparación, como mínimo, con todos los demás sistemas europeos." Op. cit. Páginas 15 y 16.

[22] 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. Artículo 11, apartados 1 y 2: Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

constantemente modificadas, y con un lenguaje hermético, que se pretende sólo apto para iniciados. Por si esto fuera poco, la discrecionalidad (cuando no la pura arbitrariedad), la vaguedad y la indeterminación son preponderantes en ciertas disposiciones, con lo que se deja un amplísimo margen a una interpretación que, en no pocos casos, son subsumibles en la desviación de poder y, en casos extremos,, en el derecho penal.

Procederemos a exponer las características de este sistema, sobre la base de referencias a la normativa estatal española del suelo, y a la de una Comunidad Autónoma, entidad administrativa de carácter regional/subestatal, con competencias exclusivas en el ámbito de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en detrimento de la competencia estatal, fruto de la, a mi entender, malhadada STC 61/1997[23], que ha generado un auténtico reino de taifas en el

[23] Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Sobre el concepto de "*urbanismo*" y la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre el mismo dice la referida Sentencia: "*6. (La competencia sobre urbanismo).*

a) Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6º y 45/1989, fundamento jurídico 4º).

b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial

ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo, olvidando la dimensión suprarregional y estatal de estas materias, cuando no de carácter trasnacional, en especial en materias concexas como las infraestructuras de comunicación ,las telecomunicaciones, el medio ambiente, etc).

Pese al dato ya expuesto de que las competencias en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, son exclusivas de las Comunidades Autónomas cabe constatar que las diferencias de los sistemas urbanísticos en cada una de ellas no son demasiado importantes. Y no lo son porque existe una tradición muy fuerte urbanística en España desde la primera norma urbanística de carácter general estatal, la Ley del Suelo de 1956 , y una cultura del urbanismo y el planeamiento incluso anterior (desde la Ley del Régimen Local de 1926), que le imprimen un carácter muy acusado. Podemos, por tanto, hablar de un sustrato común al ordenamiento urbanístico español., que podemos sintetizar en:

1. Un sistema de planeamiento jerárquico y rígido.
En la antigua Ley de 1956 los planes se estructuraban en una suerte de cascada normativa iniciada en el Plan Nacional (que nunca llegó a realizarse ni aprobarse), y que desembocaba en los instrumentos de planificación de desarrollo, que constituían el último escalón del planeamiento sobre el que se habría de proyectar ya la obra concreta con sus planos de ejecución. Cada figura de planeamiento tenia que respetar a la inmediatamente superior, en una especie de cajas de muñecas rusas. De forma que cada plan situado en un peldaño inferior se ceñía estrictamente a lo que decía el superior. Tan solo había una figura que rompía este esquema que era la del Plan Especial.

Este modelo jerárquico se sigue repitiendo en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, con mayor o menor intensidad, con la diferencia de que ahora la figura de referencia no es la del Plan Nacional, sino la del Plan Territorial que abarca la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma (denominado en muchas de ellas como Directrices Regionales de Ordenación del Territorio). Hay que decir, sin embargo, que en la actualidad sólo existen siete Autonomías que poseen este instrumento de ordenación territorial a escala regional, debien- do

efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.

Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de la constitucionalidad fue recogida en el Preámbulo de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el T.R.L.S.: "La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente ..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente (preconstitucional), porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional." (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el T.R.L.S.."

constatarse que, en el resto, ni siquiera se han aprobado Directrices o Planes subregionales (sean de escala comarcal, provincial u otras).

2. La relación tradicional entre el planeamiento y el derecho de propiedad

El planeamiento urbanístico ha determinado en España, de manera tradicional, el contenido del derecho de propiedad. Esta premisa formó parte de las sucesivas Leyes de Suelo desde la primera de 1956 hasta llegar a la vigente Ley de Suelo. También esta doctrina ha sido acogida de forma unánime por todas las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Leyes.

Esta cuestión es importante, porque ha permitido al legislador estatal incidir en el urbanismo a través de la fijación del estatuto jurídico básico del derecho de propiedad, en éste caso, competencia del Estado por virtud del artículo 149.1,1a de la Constitución española, lo que permitió al legislador estatal fijar criterios básicos de clasificación del suelo, a los efectos de establecerr los derechos y deberes de los propietarios..

La vigente Ley de Suelo rompe este esquema explicando en su Exposición de Motivos que "esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que [...] reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos".

Otra de las novedades de la Ley de Suelo estatal es la no inclusión de los criterios mínimos de clasificación de suelo entre las condiciones básicas reguladas por la misma[24]. Ello no implica que dicha "clasificación" desaparezca, sino que se

[24] *La norma estatal no clasifica ni categoriza el suelo. Sino que articula lo que denomina "situaciones" en que se puede encontrar el suelo, en una suerte de técnica bifásica, que después habrá de correlacionarse con la clasificación, entre otras coas, a efectos de determinar la valoración del suelo. Pues bien, en tal sentido el artículo 21 del TRLS, lleva por epígrafe "situaciones básicas del suelo", y establece:*

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación

remite a su lugar idóneo, el planeamiento y la legislación urbanísticos. Tradicionalmente el suelo se ha clasificado en tres tipos: el urbano, el urbanizable (denominado de reserva urbana en la Ley de 1956) y el no urbanizable (rústico en la Ley de 1956). Con estas denominaciones u otras parecidas, las diferentes Leyes de las Comunidades Autónomas han permitido la clasificación de los suelos incluidos en sus territorios, respondiendo todas ellas a un esquema más o menos similar en virtud del cual el "suelo urbano" es aquél que tiene condiciones para ser edificado, bien por contar con los cuatro servicios básicos de urbanización (agua, electricidad, alcantarillado, y acceso rodado), bien por su consolidación a través de la edificación en un porcentaje determinado (muchas veces las dos terceras partes del ámbito que se clasifica); el *"urbanizable"* es el que está previsto por el planeamiento para incorporarse a procesos de transformación urbanística, y el *"no urbanizable"*, el que queda preservado de la urbanización, bien por Ley, bien por figuras de planificación territorial o urbanística. En Galicia, además, como

mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:
a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto."

Es decir, en lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de dicha participación. Lo hace posibilitando una mayor y más flexible adecuación a la realidad y, en particular, al rendimiento neto de la actuación de que se trate o del ámbito de referencia en que se inserte, aspecto éste que hasta ahora no era tenido en cuenta

consecuencia de la dispersión poblacional, y la pluralidad de asentamientos humanos en el rural, surge el "*suelo de núcleo rura*l", como categoría específica, que constituye el urbano en el ámbito rural[25].

[25] La regulación de las clases de suelo aparece contenida en los artículos 15 y ss., de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG). Dentro de las clases, caben subdivisiones denominadas "*categorías*". El Suelo Urbano, se subdivide en la categoría consolidado por la urbanización o no consolidado por la misma. El consolidado (dentro del que hay que incluir la subcategoría de "solar"), dispone de los cuatro servicios o está consolidado en más de las 2/3 partes del espacio apto para ello. Sólo necesita operaciones sencillas para completar la urbanización o la directa edificación. El suelo urbano no consolidado, es un suelo sometido a un proceso de urbanización, por lo que habría de concluirse que no encaja en el actual suelo urbanizado, dado que éste tiene culminado el proceso de urbanización (dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística) o bien, puede llegar a contar con ellos, sin otras obras que las de conexión de las parcelas a instalaciones ya en funcionamiento. La LSG define el SUNC en los términos siguientes (cfr. Art. 17.b):

"b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos que reúnan alguna de las siguientes condiciones:

1. Terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización.

2. Terrenos en los que sean necesarios procesos de reforma interior o renovación urbana.

3. Terrenos en los que se desarrollen actuaciones de dotación, entendiendo como tales aquellos en los que sea necesario incrementar las dotaciones públicas para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística, sin requerir la reforma o renovación de la urbanización.

Se entiende que ese aumento de edificabilidad o cambio de uso requerirá el incremento de las dotaciones públicas cuando conlleve un aumento del aprovechamiento superior al 30 % del existente." Existe otra clase de suelo que es una especie de suelo urbano en el ámbito rural en el que se permiten, con carácter general, los usos residenciales, siempre que no se realicen en vivienda colectiva. Nos referimos al "Suelo de núcleo rural" (cfr. Artículo 23.1 LSG): Constituyen el suelo de núcleo rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo.

El Suelo Urbanizable, tiene ahora sólo la categoría de "delimitado", y es aquel (cfr. Artículo 27 LSG)constituido por los *terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística.* En tanto no se apruebe la correspondiente ordenación detallada, no podrán realizarse construcciones, salvo las que vayan a ejecutarse mediante la redacción de planes especiales de infraestructuras y las de carácter provisional, en las condiciones establecidas en el artículo 89 de la LSG. Por último el Suelo Rústico, es el excluido del proceso urbanístico. La LSG dispone (art. 31) que tendrán tal condición:

a) Los terrenos sometidos a algún régimen de especial protección, de conformidad con la legislación sectorial de protección del dominio público marítimo-terrestre, hidráulico o de infraestructuras, o con la legislación sectorial de protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales.

b) Los amenazados por riesgos naturales o tecnológicos, incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de catástrofes, o que perturben el medio ambiente o la seguridad y salud.

c) Los terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio no consideren adecuados para el desarrollo urbanístico, en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible.

Dentro del suelo rústico se distinguirá el suelo rústico de protección ordinaria y el suelo rústico de especial protección.

3. El planeamiento municipal es la base de la ordenación urbanística.

La larga tradición del ordenamiento urbanístico español apunta que el el nivel básico de ordenación urbanística se corresponde con el término municipal. Con el nombre de "*Plan General de Ordenación Urbana*" u otro parecido, el plan de ámbito municipal es el que prefigura los usos, las intensidades de uso, las protecciones, diseña el sistema de comunicaciones, etc. en el ámbito de todo el término municipal. Es también el que clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, y en Galicia, de núcleo rural. El plan es, por lo tanto, de vital importancia desde el punto de vista urbanístico[26]. La determinación de la evolución espacial del territorio, la fijación de las áreas urbanizadas en el futuro, el destino del suelo, viene determinado en el plan. Dado que en una gran parte de los casos no existe planeamiento territorial, en el nivel supramunicipal, que lo enmarque o coordine, el plan municipal se constituye en muchos lugares como la única referencia del ordenamiento urbanístico.

El ordenamiento urbanístico español se configura así con un carácter rígido, casi hierático, que dificulta su adaptación a las necesidades de la sociedad en un mundo globalizado y cambiante, y se constituye en deudor de criterios planificadores que han devenido obsoletos y se han manifestado, en numerosas ocasiones, una rémora para el desarrollo económico. Sistema que es en sí mismo un factor de corrupción, al producirse constantes rupturas fácticas del referido planeamiento para posibilitar desarrollos e implantaciones de actividades industriales, comerciales e incluso residenciales, que de otra forma no podrían hacerse efectivas, lo que ha devenido además en múltiples declaraciones de nulidad de los planes por la Jurisdicción contenciosa[27] por su tramitación

[26] La importancia del plan y el amplísimo margen de discrecionalidad del planificador quedan magistralmente descritas en el siguiente texto que no exento de cierta crudeza, describe en términos certeros su funcionamiento: *"Los Ayuntamientos deciden cuál es su ordenación y por donde van a crecer mediante los Planes Generales, proyectos que, con la conformidad de la comunidad autónoma, definen en qué suelos urbanos se puede construir y en cuáles no (por ejemplo, los parques), las zonas rurales protegidas y sobre todo las de futura expansión, siempre a largo plazo. Todo terreno rural que entra en un Plan General se convierte en urbanizable y a partir de ese momento su valor empieza a multiplicarse en función del ritmo al que avance el Plan y la demanda que genera; y aquí la intuición también engaña, su valor no aumentará cuanto más rápido sea el proceso sino cuanto más tarde.// De este modo, una parcela rural puede pasar de patatal infecto a fabuloso* resort *con campo de golf solo por estar bien situada. ¿Y cuál es el secreto? La situación del propietario, no de la parcela. Por muchas justificaciones técnicas que ofrezca un Plan, las posibilidades de desarrollo de casi cualquier núcleo urbano son tan amplias que necesariamente ha de haber pasado por un criterio de selección subjetivo, y un con un elemento de tal valor estratégico y volumen de beneficio, las presiones y movimientos interesados se hacen inevitables…."* Valcarcel, G; *La ola que arrasó España. Ascenso y caída de la cultura del ladrillo.* Edit. RBA. Barcelona. 2013. Página 26.

[27] En relación con la problemática derivada de las anulaciones de los planes, sobre si es necesario o no un cambio de configuración abandonando su naturaleza jurídica reglamentaria a efectos de evitar que por la simple anulación de un apartado (por ejemplo la carencia de estudios de impacto de género entre su documentación), decaiga un plan que ha tardado años en su elaboración, y que cuando se anula ya está en vigor, vid. Cominges Cáceres, F. De; *"Los efectos de la anulación judicial de un Plan General. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema."* Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 314, 2017, páginas 45 – 82.

extraordinariamente burocratizada y formalista, en la que un simple error de procedimiento produce su total anulación. Y en este contexto, en el ámbito local, nos encontramos a su vez con una estructura de poder, sin medios, inadaptada a las exigencias técnicas del sistema urbanístico, y carente de los necesarios controles que frenen actuaciones torticeras.

2.2. El poder de los Alcaldes: la inexistencia de contrapesos.

En España el poder cuasi omnímodo de los Alcaldes, figura central de la Administración local[28], es otra de las causas que posibilita la corrupción en el ámbito urbanístico, auspiciada por la inexistencia de controles, como en otros países, que limiten sus poderes. Por otra parte ha desaparecido en la práctica exigencia de informes jurídicos de funcionarios locales, con carácter preceptivo y vinculante, que respondiesen de la legalidad de los actos con contenido urbanístico municipal. Al no existir en la práctica un sistema como el anglosajón de "*check and balances*", nos encontramos con que las decisiones sustanciales en el ámbito urbanístico quedan en poder del Alcalde. Tal posición prevalente tiene su reflejo en la legislación de ordena local; así la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 25.2 las amplias competencias municipales en materia urbanística al decir:

"2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación…."

Y, la distribución de competencias entre el Alcalde, el Pleno y la Junta de Gobierno aparecen en los artículos 21, 22 y 23 del TRRL[29], pero la realidad es que

[28] *"El concepto de monocracia es un buen hilo del que comenzar a tirar para exponer el modelo de gobernanza de los municipios españoles. La fuente de la legitimidad en el gobierno local se concentra no sólo en el partido en el gobierno, sino más específicamente en el alcalde y en su equipo de confianza. Una elección mediante listas cerradas da al partido ganador casi un poder ilimitado sobre la administración local. Cuando un candidato sale victorioso de una elección por primera vez se encuentra ante la tarea de repartir una considerable cantidad de puestos de libre designación. Por descontado, el principal criterio para la selección será la fidelidad hacia su figura y su proyecto. …// En el ámbito específico* de la planificación urbanística , esto se traduce en una mezcla casi indisoluble de intereses entre el político electo, el grupo de técnicos destinados a controlar la planificación urbana y el emprendedor privado dispuesto a construir cuando hay dinero disponible." Cfr. "Corrupción y administraciones locales", en *"La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el Gobierno"*; Lapuente, V; (Coord.), Op. cit., páginas 63 y 64 .

[29] Es de destacar el elenco de competencias y la importancia de las mismas conferidas al Alcalde en el artículo 21 en relación con las competencias de los órganos de gobierno colegiados municipales.

Artículo 21

1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

a) Dirigir el gobierno y la administración municipal.

b) Representar al ayuntamiento.

c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con

la posición del Alcalde, si analizamos la totalidad de la normativa municipal (lo que excede las posibilidades de este artículo), es absolutamente prevalente, y de hecho

voto de calidad.

d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.

e) Dictar bandos.

f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales .[La referencia debe entenderse hecha al artículo 177.5 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.]

g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta ley.

i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.

j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

l) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.

n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

ñ) ...

o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.

p) ...

q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

s) Las demás que expresamente le atribuyan la leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

2. Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j)

controla en la mayoría de los casos, en especial, en los pequeños municipios inferiores a 5.000 habitantes, la Corporación de forma férrea, máxime cuando del mismo depende, en gran medida, la designación y la determinación de los haberes finales de los funcionarios municipales[30].

En síntesis, en el sistema español el Alcalde se configura con un carácter "*presidencial*"[31] y con un papel protagónico. Lo malo, a mi entender, no es tal

[30] "La capacidad formal e informal de los alcaldes de designar (y degradar) a cargos encargados de tomar decisiones esencialmente técnicas, sobre todo en materia urbanística, se traducen en un espacio de oportunidad para la corrupción que muchos aprovecharán. Pero no hay ninguna ley inmutable que fuerce al gobierno local a tener semejante forma. Al contrario hay donde elegir. El objetivo de dicha elección ha de ser la búsqueda de un equilibrio, para lo que se necesitará incorporar contrapesos al poder monocrático para cuartearlo." Cfr. "Corrupción y administraciones locales", en *"La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el Gobierno"*; LAPUENTE, V; (Coord.), Op. cit., pagína65.

[31] Sobre el carácter "*presidencia*l" de los Alcaldes, y sus competencias en materia urbanística en los municipios españoles de régimen común, específicamente en relación con la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, vid: Competencias de los alcaldes sobre los asuntos urbanísticos municipales en la ley de ordenación urbanística de andalucía, por Fernando Fernández-Figueroa Guerrero 14/03/2012. laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1057450

"El punto de partida nos pone sobre aviso : el legislador estatal ha querido un Alcalde "fuerte", con importantes competencias sobre estos temas, todo ello en el marco de fortalecimiento de la figura del Alcalde como gestor de los asuntos municipales que se plasmó en la reforma de la LBRL de 1.999. Pero, veamos:

1.- Competencias en materia de Planeamiento Urbanístico:

- Aprueba los instrumentos de planeamiento de desarrollo (Plan Parcial de Ordenación, Plan Especial, Estudio de Detalle) del planeamiento general (PGOU ,normalmente , Plan de Ordenación Intermunicipal o Plan de Sectorización) no expresamente atribuidas al Pleno. Por tanto aprueba, en consonancia con la Ley 7/ 2002 de 17 de Diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA):

- Inicialmente: Planes Parciales de Ordenación , Planes Especiales y Estudios de Detalle

- Provisionalmente, en su caso : Los mismos indicados.

- Definitivamente: Ninguno, por ser competencia del Pleno municipal.

Esta competencia es delegable únicamente en la Junta de Gobierno Local de acuerdo con el art. 21.3 LBRL.

- Los Proyectos de Urbanización, por el procedimiento que establezcan las Ordenanzas Municipales.

Nota: No hacemos referencia [a] los "Catálogos" como figura auxiliar cuyo objeto es complementar el ,planeamiento sobre conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o, paisajístico.

2.- Competencias en materia de Gestión Urbanística:

-Proponer al Pleno del Ayuntamiento la resolución de la iniciativa para el establecimiento del sistema de compensación , tanto inicialmente (art. 131.1 LOUA) como definitivamente (art. 131.3 LOUA).

- Proyectos de Reparcelación, tanto en el sistema de compensación como en el de cooperación.

- Proyectos de Expropiación.- A estos efectos recordar que la previa declaración de utilidad pública e interés social se entiende incluida tácitamente en el acuerdo del pleno del Ayuntamiento que aprobó inicial y provisionalmente el Plan General de que se trate y posteriormente en el acuerdo de aprobación definitiva por la Junta de Andalucía..

- Delimitación de unidades de ejecución, si no vinieran determinadas en el planeamiento.

- Transferencias de Aprovechamientos.

- Otorgamiento de la escritura pública a formalizar tras el acuerdo de adjudicación del concurso

conjunto de atribuciones y competencias que les atribuye el ordenamiento, lo malo es que puedan ejercerlas sin prácticamente limites o contrapesos. Esta situación es unánimemente conocida por los Gobiernos y legisladores de turno. Si no se le pone coto es por una razón muy simple: los Alcaldes son la base del poder de los partidos políticos, y por ende, del gobierno de Comunidades Autónomas y del Estado; y ningún partido quiere incomodarse con el "*sindicato*" de Alcaldes, que suelen ser los políticos más longevos en el cargo, como regla general, de toda una clase política como es la española que tiende a la endogamia y a perpetuarse en el o en los cargos una vez que entran en los mismos, y que se convierten en forma y medio de vida para quienes, en muchos casos, antes de su acceso, no disponían de ninguno. El mantener esta situación es un síntoma de la escasa voluntad de proscribir ciertas corruptelas que parecen endémicas en el nivel local.

2.3. Los puntos débiles del sistema: los nodos de la corrupción en el ámbito urbanístico

---

iniciado por incumplimiento del deber de edificación (art. 151.1 LOUA).

- Estar presente en la recepción de las obras de urbanización, suscribiendo el acta correspondiente (art. 154.2 LOUA).

3.- Competencias en materia de Disciplina Urbanística:

- Otorgamiento de licencias de cualquier clase, salvo que leyes sectoriales lo atribuyan al pleno o a la junta de gobierno local, incluidas las licencias de apertura de establecimientos, aunque ésta no sea una materia estrictamente urbanística

- Ordenes de ejecución.

- Instrucción y finalización de procedimientos de legalidad urbanística - cualquier acto de transformación o uso del suelo sin licencia o en contra de licencias concedidas- , incluyendo la medida de suspensión cautelar de suspensión de dichos actos (art. 181.1 LOUA)

- Suspensión de licencias u órdenes de ejecución y suspensión de los actos en que se amparen cuando el contenido de dichos actos constituya o legitime de manera manifiesta algunas de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la LOUA (art. 189.1 LOUA). Dará traslado de la resolución de suspensión al órgano jurisdiccional competente a los efectos previstos en la Ley de la Jurisdicción contenciosa administrativa.

- Iniciar y resolver los procedimientos sancionadores instruidos por razón de urbanismo (art. 195.1 LOUA)

- Declaración de ruina inminente y desalojo de moradores por peligro grave (art. 159.1 LOUA)

Por último una reflexión :) Qué órgano asume la competencia respectiva en caso de que ésta no venga atribuida expresamente a ningún órgano municipal por la normativa correspondiente?.

La regla general es que , si no viene atribuida específicamente a ningún órgano municipal, la competencia se entiende que es del Alcalde (art. 21.1. s. LBRL y 41.27 RD. 2568/1986 de 28 de Noviembre). Pero es preciso considerar que, cuando la legislación que atribuya la competencia se refiera a "la Corporación", de modo genérico, hay que interpretar que la competencia es del Pleno municipal - Sentencia del Tribunal Supremo de 16-1-1998 -. Incluso, la jurisprudencia viene admitiendo la validez de los acuerdos competencia del Alcalde, cuando son adoptados con su conformidad por la Comisión municipal - ahora Junta de Gobierno Local - en que éste se integra o incluso del Pleno (STS 23-Nov- 1999 ; 10-7-96 o 26-10-1988 , entre otras.). Este suele ser el "modus operandi" normal de muchos municipios que, ante la inconcreción de cuál sea el órgano competente ante un asunto urbanístico municipal se eleva su resolución al Pleno para evitar una posible impugnación por posible nulidad de pleno derecho motivada en haberse dictado la resolución por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio - art. 47 Ley 30/92 de 26 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva , lo dicho , tenemos institucionalmente configurado un Alcalde "fuerte" en los temas urbanísticos."

Nos referiremos a un ámbito específico, dada la fragmentación referida de las competencias urbanísticas en España que están atribuidas a las Comunidades Autónomas, si bien es extrapolable a otras Autonomías. Este ámbito es Galicia cuya regulación urbanística está representada por la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia (LSG) y por su Reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre. Vamos a hacer mención a aquellos supuestos susceptibles, a mi juicio, de ser generadores de posibles corruptelas y que los vacíos e indeterminaciones que la regulación legal no parece haber solucionado.

2.3.1. La falta de transparencia y publicidad en la obtención de documentación

Constituye un lugar común en la legislación administrativa de los últimos años, así como en su doctrina, hablar de la exigencia de transparencia de la actuación de las Administraciones Públicas y de la necesidad de incrementar la publicidad de sus procedimientos. En tal sentido es de destacar la promulgación de una norma específica de carácter estatal sobre la materia, como es la *Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*[32]. Es de destacar en dicha norma legal la configuración del derecho a la información pública, considerada en un sentido amplio, como un derecho de carácter universal[33], y la articulación de un régimen sancionatorio considerando las conculcaciones al ejercicio de dicho derecho como una infracción de carácter grave. Sin perjuicio de estimar que la configuración del

[32] Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Tal como señala su Exposición de Motivos: *" I. La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–."

[33] *Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública.*

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

Artículo 13. Información pública.

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

plazo para acceder a la información[34] (un mes), parece excesivo en los tiempos actuales, teniendo en cuenta la actual disponibilidad de medios y soportes electrónicos que permiten accesos instantáneos a expedientes y procedimientos, considero especialmente criticable que la negativa a proporcionar información al ciudadano conduzca ineludiblemente a éste a la jurisdicción contencioso administrativa, al no establecer la norma un procedimiento especial en vía administrativa que exija la entrega de la información demandada con el coste que tal remisión a la vía jurisdiccional representa para el ciudadano, y la dilación en los plazos de acceso que tienden a alargarse durante meses e incluso años. Por otra parte, la responsabilidad de los causantes de tales actos no es, en la práctica, objeto de repetición, ni de exigencia por las Administraciones de las que forman parte, generándose una situación de impunidad, y convirtiéndose los derechos establecidos en la ley en meras expectativas o declaraciones de intenciones, cuya lesión no genera consecuencias.

Pero si nos remitimos a la legislación urbanística la situación no mejora. Así, el TRLS de 2015 configura los derechos del ciudadano a la información y participación en la redacción de planeamiento[35], a mi entender, de forma en exceso

[34] Artículo 20. Resolución.

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.

3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

5. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24.

6. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

[35] Sobre la conexión derecho a la información, a la participación ciudadana en asuntos públicos y el acceso a la justicia, siquiera en el ámbito medioambiental, el Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 5ª, dice en su Sentencia 23-10-2014: *"F.J. Cuarto.- … A) El Convenio de la Comisión de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), sobre "El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales", adoptado en el marco de la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, y conocido de forma simplificada por "Convenio Aarhus", permite conocer ya a partir de su propia denominación los tres pilares sobre los que se asientan sus prescripciones.// Ratificado por la Comunidad Europea (Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005), las instituciones comunitarias, en el ejercicio de sus competencias, han venido a aprobar distintas normas en su desarrollo y ejecución (reglamentos y directivas), entre las cuales, a los efectos que ahora interesa destacar, hemos de hacer singular referencia a la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas y por la que se modifican las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.// Asimismo, ratificado por España el indicado Convenio Aarhus, la adaptación de sus prescripciones, así como la transposición de la*

genérica y, de nuevo, más como una declaración programática que con el carácter de "*ius cogens*" que estos derechos exigen[36]. Esta situación se hace especialmente patente si la comparamos con la legislación precedente que, sin tantas alharacas, establecía una regulación detallada y precisa sobre el derecho a la información en materia urbanística[37]. Pero lo cierto es que tampoco se cumplía. Y es necesario destacar que para luchar contra la corrupción, la premisa inicial ha de partir del acceso a la información sobre las actuaciones urbanísticas, siendo imprescindible la transparencia en el actuar de las Administraciones Públicos. Respecto a la transparencia, como principio informador del actuar administrativo, señala Jiménez Asensio[38]: "… En efecto, las políticas de buena gobernanza hacen mucho

directiva comunitaria antes mencionada, ha tenido lugar mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información , participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, legislación que, como su propia denominación igualmente permite constatar, viene a incorporar a nuestro ordenamiento interno los mismos tres pilares sobre los que se asienta el Convenio Aarhus.// No habiéndose suscitado discrepancia alguna entre nuestra normativa y la normativa internacional y europea de referencia, procede estar ante todo a las exigencias resultantes de la Ley 27/2006. ((Siendo ello así, los derechos reconocidos y garantizados por la Ley 27/2006 quedan perfectamente identificados, se trata del derecho a la información ambiental, el derecho de participación en asuntos de carácter medioambiental y el derecho al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, cada uno de los cuales se sujeta a sus propias reglas -no obstante su estrecha conexión funcional- que se encuentran recogidas de modo sucesivo en los respectivos Títulos II, III y IV de la indicada Ley."

[36] R.D.Leg. 7/2015, de 30 de octubre: Artículo 5. Derechos del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

…

c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate….

[37] *Vid. al efecto la regulación contenida en el Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo artículo 164 establecía: "1. La publicidad de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización, con sus Normas, Ordenanzas y Catálogos, se referirá a la totalidad de los documentos que los constituyan.*

2. No podrá impedirse la consulta de los documentos constitutivos de los instrumentos de planeamiento ni aun a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando. A tal efecto, los Ayuntamientos deberán disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se deberá incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender, en los documentos integrantes del correspondiente instrumento de planeamiento, diligencia acreditativa de su aprobación definitiva.

3. La consulta se realizará en los locales que señale el Ayuntamiento interesado. Las dependencias que a tal efecto se habiliten estarán abiertas cuatro horas diarias, al menos. El horario deberá coincidir con el de despacho al público del resto de las oficinas municipales."

[38] Jimenez Asensio, R; "Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia.". Edit.

hincapié en ese triángulo de nociones o principios : transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Pero se olvida por lo común, que esa idea fuerza de buena gobernanza se asienta especialmente sobre la premisa de la integridad, así como que tiene proyecciones más endógenas, como son las relacionadas con los aspectos de eficacia y eficiencia en la gestión pública. Sin el cumplimiento de tales exigencias materiales (que son las que realmente importan: integridad y eficiencia) gobernar se vuelve un verbo vació de contenido, por mucho que se una proceso transparente y participativo.// … Bajo esa perspectiva se entiende mejor el sentido o finalidad de la transparencia como herramienta de indudable utilidad para prevenir la corrupción."

En consecuencia, la transparencia, el acceso a la información, se convierten en requisitos necesarios en el desarrollo de la actividad urbanística de las Administraciones públicas, pero sin que las mismas tengan el efecto taumatúrgico a veces voceado por nuestras autoridades, y siempre entendiéndolas junto con otras exigencias, como la integridad, sin las cuales devienen insuficientes y, a la postre, ineficaces e ineficientes.

2.3.2. La discrecionalidad en la clasificación del suelo.

Uno de los ámbitos donde más supuestos de corrupción urbanística se generan es en el proceso de clasificación y categorización del suelo en el momento de la elaboración de los planes generales de ordenación municipal. Tales posibilidades de corruptelas deriva de lo que se ha denominado, no sin cierto humor negro, "*la lotería del planeamiento*"[39]. En efecto, no obstante existir jurisprudencia reiterada que establece que la clasificación del suelo depende directamente de los datos de hecho subyacentes, de las características físicas del terreno, lo que se ha dado en llamar "*fuerza normativa de lo fáctico*", vetándose la discrecionalidad en la clasificación de determinados tipos de suelo como el urbano[40], lo cierto es que el

Catarata. Madrid. 2017. Páginas 142 y 143.

[39] A tal "lotería del planeamiento", como una especie de distribución aleatoria de beneficios y cargas derivada de la clasificación del suelo se refiere nuestra Jurisprudencia en múltiples sentencias; por todas citar la del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sentencia 10-10-2006, que en su Fundamento Jurídico primero la menciona al decir: "…si bien es cierto que conforme al Real Decreto 1020/93 el valor de una finca sujeta a expropiación le es de aplicación dicho coeficiente a efectos fiscales, puesto que es lógico que soporte una cuota menor que las fincas vecinas sin limitación alguna, no es menos cierto que a los efectos de justipreciar su valor no puede admitirse la aplicación de un coeficiente que "penaliza" el valor pues haría cierta aquella expresión de la "lotería del planeamiento " con la que se quiebra el principio constitucional de equidistribución de beneficios y cargas;…" Y, el mismoTribunal Supremo, Sala 3ª, Sentencia 23-5-2012, en su Fundamento Jurídico primero señala que: "….Se dice también que justifica el acudir al método residual en los siguientes términos recogidos en la sentencia recurrida: "... no se considera aplicable la Ponencia de acuerdo con el reparto equitativo de cargas y beneficios dado que se estaría aplicando un valor de repercusión inferior al del mercado -aunque la ponencia se revisó hace menos de cinco años- pues ello supondría aplicar unos criterios diferentes de valoración a los aplicados a otros solares privados del entorno polígono o municipio por la única razón derivada de la lotería del planeamiento pues le ha correspondido -al aquí recurrente- unos usos públicos de los que sin duda se benefician las fincas vecinas no afectadas."

[40] TSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia 27-4-2017, en su Fundamento Jurídico sexto recoge la doctrina en la materia al señalar que: *"SEXTO.- Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26-4-2012 establecía: "Esta Sala ha señalado reiteradamente que en la clasificación de un suelo como urbano la Administración no efectúa una potestad discrecional, sino reglada, pues ha de definirlo en función de la realidad de los hechos, de*

legislador deja amplios márgenes de discrecionalidad para la clasificación y categorización de los suelos, en especial del urbanizable, lo que posibilita la intervención de criterios exógenos a los puramente normativos, y ajenos al interés público a la hora de realizar tales actos de clasificación y categorización cuya trascendencia económica es inmensa. Pensemos en la simple novación de la clasificación de un suelo de rústico o no urbanizable a urbanizable; su valor se puede multiplicar centenares de veces, lo que a su vez ve reforzado su impacto económico al aplicar el nuevo valor derivado de la clasificación a los miles de metros cuadrados afectados. Esto nos dará una somera idea de los millones de euros que, en una simple operación urbanística, con una alteración de líneas sobre plano, y sin realizar operación económica productiva alguna, pueden generarse por la simple reclasificación de un terreno, lo que en lenguaje coloquial se ha designado con la gráfica expresión de "*pelotazo urbanístico*".

Veamos ejemplos de este margen de discrecionalidad en la LSG de 2016: El Artículo 17, que se refiere a las categorías de suelo urbano establece en su apartado 1 a):" Los planes generales diferenciarán en el suelo urbano las siguientes

manera que, en base a la situación fáctica que ofrece la realidad en el momento de planificar, debe asignar el carácter de urbanos a todos aquellos terrenos en que concurran de hecho las circunstancias determinadas en la normativa urbanística. Así, en la sentencia de 1 de febrero de 2011 (casación 5526/2006) se señala: "En la reciente STS de 20 de julio de 2010 (recurso de casación 2215/2006) hemos reiterado que "Desde tiempo atrás la legislación urbanística y la jurisprudencia han considerado el de suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento - STS de 27 de noviembre de 2003 (casación 984/1999)-, que parte de la concurrencia de ciertas condiciones físicas tasadas (acceso rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o áreas ya edificadas en determinada proporción). Así se reguló en el artículo 78 del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo , en el artículo 21 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y en el artículo 8 de la Lev 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), este último de carácter básico y aplicable al caso. Se basa por tanto en la "fuerza normativa de lo fáctico ", de tal manera que el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, debiendo clasificarlo como tal en el caso de que los tenga. Pero siempre y cuando dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de la "malla urbana "de la ciudad". //En esta misma línea hemos expuesto (SSTS de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003) que "la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 LS no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquélla no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables... La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha insistido en la idea de que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá (así, en sentencias de 1 de junio de 2000 o 14 de diciembre de 2001); también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana (sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003); se trata así -añaden estas sentencias- de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables". Pues bien, de acuerdo con la doctrina expuesta es preciso tener en cuenta que habrá que acreditar la irracionalidad de la discrecionalidad o la desviación en la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados aplicados para poder concluir la disconformidad a derecho del planeamiento".

categorías, sin perjuicio de lo dispuesto para los planes especiales en el artículo 71.2:

a) Suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos que reúnan la condición de solar o que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir dicha condición mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse de forma simultánea con las de edificación."

En ningún lugar la norma específica lo que se entiende por "obra accesoria" o de "escasa entidad", ni introduce el mínimo elemento reglado que permita su determinación con parámetros objetivos.

En el mismo sentido de indefinición que posibilita el paso de la discrecionalidad admitida por el ordenamiento a la punible arbitrariedad, y por ende el enriquecimiento injusto e injustificado de quien posibilita una novación clasificatoria sin fundamento "*in re*", la encontramos en la clasificación del suelo urbanizable, que el artículo 27 de la LSG define como aquel integrado *por "… los terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística."* Con conceptos tan vagos e imprecisos, auténticos "*conceptos jurídicos indeterminados*", no es de extrañar la conversión de inmensas extensiones de terreno, de meros campos de labor de especies vegetales a fructíferos espacios de producción de edificaciones residenciales. Sería necesario utilizar criterios reglados, objetivos, ponderables, y con base en el interés general, con exigencia de informes de técnicos municipales y autonómicos que informasen expresa y explícitamente el cambio de clasificación motivándola y la justificasen en el pertinente expediente, con el pertinente período de exposición pública y notificación individualiza a personas físicas y jurídicas que pudiesen resultar afectadas, garantizando así realmente la participación ciudadana en los procesos de planficiación.

2.3.3. La inexistencia de control funcionarial en el otorgamiento de títulos habilitantes para intervenir en el suelo.

La autorización de títulos administrativos que habilitan para la intervención en el suelo, en especial las licencias de obras, constituye otro de los nudos gordianos en los que se manifiesta el problema de la corrupción urbanística. Sin embargo apenas se articulan salvaguardas o baluartes para impedir cualquier actuación que pueda ser susceptible de contrariar el ordenamiento jurídico. Véase al efecto la redacción del artículo 143.2 de la LSG regulador del procedimiento de otorgamiento de licencias que sobre el particular establece:

·"2. La competencia para otorgar las licencias corresponde a los municipios, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local. Las peticiones de licencia se resolverán en el plazo de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud con la documentación completa en el registro del ayuntamiento.

Para el otorgamiento de la licencia solicitada serán preceptivos los informes técnicos y jurídicos municipales sobre su conformidad con la legalidad urbanística."

Obsérvese la redacción utilizado por el legislador en este artículo. Aparentemente el precepto es garantista pues exige, con carácter preceptivo, informes previos al otorgamiento de las licencias, tanto técnico, como jurídicos. Pero un más atento y pormenorizado análisis del artículos nos conduce a conclusiones radicalmente opuestas. El legislador no se preocupa por el

garantismo, lo que pretende en esta y en otras normas de idéntico tenor, a mi entender, es la cobertura formalista del expedietne, disponiendo de un informe, al margen de la cualificación e independencia de criterio, muy mediatizada, de quien lo emita. Y esta posición ha tenido respaldo jurisprudencial[41]. No otro sentido tiene que los informes nunca tengan carácter vinculante, y aún menos que los mismos sean emitidos por técnicos que no necesariamente hayan de ser funcionarios, lo que posibilita que sean contratados y designados digitalmente por las Administraciones locales, con las graves consecuencias que para la imparcialidad y objetividad del procedimiento puede derivarse de los "*informes*" de técnicos designados "*a dedo*", generalmente, por los propios Alcaldes. Es esclarecedora, a mi entender, la opinión de Ortega Montoro[42] que dice: "La idea, con un contenido poético indudable, de que el Secretario de Administración Local es una especie de garante de la legalidad y de la comunidad local en su conjunto, y que ejerce a modo de controlador interno de legalidad de las actuaciones municipales, no se corresponde con la realidad de nuestra normativa. Una normativa que progresivamente se ha ido reformando y que se ha dirigido a desapoderar a estos funcionarios, recortándoles el ámbito de sus funciones (la última estocada, hasta el momento, la Ley 57/2003 para los Municipios de Gran Población). Un ejemplo claro se aprecia en su función de asesoramiento legal, también reducida al mínimo.//No puedo dejar de recordar aquí lo que decía la Base 44 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local: "Los Secretarios (…) están obligados a advertir a las Corporaciones de las manifiestas infracciones legales en que puedan incurrir con sus actos y acuerdos". De esta genérica advertencia de legalidad ya no queda rastro alguno en el actual régimen de estos cualificados funcionarios." Pues bien, creo que hay reivindicar la figura de estos funcionarios, y sus clásiicas y tradicionales funciones, devolviéndoles sus competencias primigenias, y desvinculando su situación profesional y económica de las Administraciones Locales, de modo que a través de una norma estatal se fijen sus funciones y sus retribuciones, sin que puedan interferir, ni en unas ni en otras las Corporaciones Locales en general, y los Alcaldes en particular. Sólo así, podríamos introducir un elemento de control real de legalidad en los actos de intervención urbanística.

2.4. Conflicto de intereses y corrupción

Íntimamente ligado con la corrupción, y especialmente significativo en el ámbito urbanístico es el tema del "*conflicto de intereses*"[43]. Si bien es cierto que sus

[41] La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos de 2 de marzo de 2007, estima válido el informe redactado por profesional liberal *"… porque si bien es verdad que el arquitecto informante ...no es funcionario municipal en el sentido estricto de la palabra, también lo es, como así lo reconoce el propio técnico y el propio Ayuntamiento, que referido arquitecto presta servicios de asesoría técnica mediante el correspondiente contrato de consultoría en dicho Ayuntamiento, por lo que de ello se deriva que dicho arquitecto en esta materia integra los servicios técnicos municipales"*

[42] ORTEGA MONTORO, R; *Pero el Secretario del Ayuntamiento es realmente Controlador de la Legalidad?*. EL BLOG DE ESPUBLICO. 5 de marzo de 2010.

[43] La bibliografía sobre el tema, especialmente en relación con su vinculación con la corrupción, es muy abundante en los últimos tiempos. A título de ejemplo cabe citar: Argandoña, A; *Conflicto de intereses: el punto de vista ético*. Ponencia en la XII Conferencia anual de Ética, Economía y Dirección (Úbeda, 3 y 4 de junio de 2004):

manifestaciones más lejanas en la Jurisprudencia se remontan ya a más de treinta años. Así podemos citar la primera sentencia de la que tenemos noticia en la materia, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 21 marzo 1984, cuyo Fundamento Jurídico sexto y séptimo se recogía el supuesto de la denuncia de un arquitecto por quince compañeros donde se comprobó que el recurrente dirigía la colaboración profesional con los demás compañeros según un criterio rotativo que quedó a su libre arbitrio. Se estimaba que tal comportamiento constituía una [F.J. SEXTO] "…infracción manifiesta de lo dispuesto en el art. 4.º, ap. 4.º del Reglamento de los Colegios en el sentido de que ningún colegial que colabore con otro que ostenta cargo oficial puede realizar trabajo que tenga que tramitarse en la oficina de éste o dependa de su inspección. Norma que indudablemente abarca también al que ostenta cargo oficial por no ser congruente que se prohíba sólo al colaborador y no al que propone u origina esa colaboración, y porque según el art. 82 de la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado de 7 febrero «el desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier actividad o cargo que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes de los funcionarios»; declarándose además en el art. 83, regla 2.ª que el funcionario no podrá ejercer actividades profesionales o privadas, bajo la dependencia o al servicio de otras entidades o particulares en los asuntos en que esté interviniendo por razón del cargo, ni en los que estén en tramitación o pendientes de resolución de la oficina donde el funcionario estuviese destinado o de que dependa. Y de todo lo actuado deriva como evidente que el

www.researchgate.net/publication/228434052_Conflicto_de_intereses_el_punto_de_vista_etico; Fernánez Mallol, A.L.; *La integridad del procedimiento de contratación pública en el derecho de la Unión Europea. El conflicto de interés y su incidencia sobre la regulación de las prohibiciones para contratar, las causas de incompatibilidad y las disposiciones sobre transparencia y buen gobierno.* En Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, ISSN-e 1989-8975, Nº. 2, 2014; dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=481630; Folguera Fondevila, R; La fiscalización de los conflictos de interés. En Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, Nº. 70, 2017, págs. 97-103; dialnet.unirioja.es/ servlet/articulo?codigo=6239925; López Laguna, F. Mª; *La prevención de los conflictos de intereses y su tratamiento en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la administración general del estado.* En: R.I.T.I. nº 3 Enero-Abril 2017:revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/04/Flor-M%C2%AA-L%C3%B3pez-Laguna.pdf; Medina Arnáiz, T; *La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción. las obligaciones que nos llegan desde Europa.* En: Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº Extra 104, 2, 2016 (Ejemplar dedicado a: La lucha contra la corrupción política), págs. 77-113. dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5552896; Pérez Vera, E; Ética frente a corrupción la reciente experiencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En: Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria = Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, ISSN 2173-6405, Nº. 9, 2015, págs. 42-55. En: dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5292464; *Ponencias del VIII Seminario de contratación pública en Formigal "Nuevos escenarios para la contratación pública: la transposición en España y la nueva Gobernanza"*;www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.1229/relcategoria.118/relmenu.2/chk.ed09ff4c99ea6d921dd23e6101d45450; Ríos Labbé, S; *Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Informe Final. Prevención de la corrupción en la planificación territorial.* En Revista de Derecho, ISSN 0716-9132, Vol. 28, Nº. 2, 2015, págs. 267-269; dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5317631.

recurrente infringió esas prohibiciones, de cuyas consecuencias disciplinarias no le exonera que el Ayuntamiento en que presta sus servicios haya cometido también infracciones de la misma clase, en cuanto indebidamente permitió al recurrente que sin dejar de ser Arquitecto Municipal pudiera ejercer libremente la profesión, en contra del criterio expresamente expuesto de la Comisión de Depuración Profesional (folio 6 y siguientes del expediente); así como tampoco le exime de responsabilidad que su trabajo se efectuase durante más de un año según el convenio de 5 agosto 1964 celebrado entre doce arquitectos en la Subdelegación de Gijón, ya que esta anómala actuación fue después sancionada por la susodicha Comisión (folios 149 y siguientes del expediente) sin perjuicio de la mayor sanción que correspondía al recurrente.// Septimo: Que la sanción impuesta al recurrente es la procedente a tenor del art. 39,5 de los Estatutos de los Colegios de Arquitectos de 13 junio 1931, por transgresión prevista en el art. 15, cap. 2.º, del Reglamento de las normas de actuación profesional, habiendo infringido además el Reglamento de normas deontológicas de actuación profesional de 22 noviembre 1971 en sus normas contenidas en los arts. 25 a 33, normas todas ellas aplicables al supuesto debatido en este recurso, en cuanto que de una forma expresa el párr. 1 del art. 39 de los Estatutos profesionales hace consistir el apartamiento sancionable de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión no sólo en la infracción de los mismos estatutos sino también de lo contenido en otros Reglamentos, entre los que en este caso figuran el citado de normas de actuación profesional y el de normas deontológicas de la misma profesión. …" Es decir, se establecía aquí que una infracción de las normas deontológicas era sancionable y punible. En el mismo sentido, pero con mucha mayor concreción, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 22 de diciembre de 1986 establecía que: "… el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Arquitectos de Baleares de 16 de abril de 1980 dice que "La participación en la redacción del planeamiento engendra incompatibilidad para los trabajos que se dirán, desde la fecha del encargo formal o adjudicación que se hubiera hecho hasta transcurridos dos años desde el último acto administrativo que hubiese recaído sobre el correspondiente Plan y siempre desde la cesación de servicios del autor y referidos en todo caso al respectivo ámbito del planeamiento, con las siguientes aclaraciones... b) Se entiende como regla general que la actuación del técnico autor del Plan cesa con la aprobación provisional, fecha a partir de la cual cuenta el plazo de dos años. En el caso de que por acuerdo del órgano encargado de la aprobación definitiva se ordenase la subsanación de deficiencias se entenderán como último acto administrativo el de la aprobación definitiva"; y en manera alguna puede sostenerse que la incompatibilidad afecta solamente cuando se ha participado en "la redacción del planea miento", en el sentido de "participación en la redacción de un Plan General", o cuando se está en presencia de una "modificación del mismo" - artículo 49 de la Ley del Suelo , o de una "revisión del Programa de Actuación Urbanística" - artículo 48 de la misma-, o de "una adaptación del Plan General vigente " - Disposición Transitoria 1.a del Texto Refundido de la Ley en conexión con el Real Decreto-ley de 16 de octubre de 1981 -, y ello, es decir, el rechazo de esta tesis, no sólo porque también se está en presencia de un encargo relativo a la adaptación del Plan a la nueva normativa, tal y como queda expresado, sino porque también, aunque se tratase solamente de una mera rectificación, sin participación anterior en el planeamiento, la incompatibilidad regiría igualmente, ya que la "ratio legis" del precepto es clara: asegurar un determinado nivel de ética profesional, revistiendo al profesional de

prestigio y decoro que lleve confianza a los administrados en el sentido de que los intereses públicos no serán desvalorizados en beneficio de los privados; …; y es que, en definitiva, estas normas tienen como base la razón deontológica de procurar que el ejercicio de la profesión se mantenga en el más alto nivel de prestigio moral y objetividad técnica, impidiendo situaciones de colisión entre el desempeño imparcial de la función de trascendencia pública y el servicio de intereses particulares destinados a ser sometidos al control de un organismo oficial, las cuales llegarán necesariamente a producirse si en ambas esferas de actuación interviene la misma persona, porque las actividades con posibilidad de incompatibilidad, aun admitiendo que no se utilizarán ilícita mente y que la honestidad del profesional no se ponga en duda, siempre son susceptibles de recelo en ja conciencia colectiva. …"

En resumidas cuentas, un "conflicto de intereses" tiene lugar "… en cualquier situación en que un interés interfiere o puede interferir con la capacidad de una persona, organización o institución para actuar de acuerdo con el interés de otra parte, siempre que aquella persona, organización o institución tenga una obligación (legal, convencional, fiduciaria o ética) de actuar de acuerdo con el interés de la otra parte.[44]"

Estos conflictos son susceptibles de ligazón con problemas de corrupción, máxime en el ámbito urbanístico, entre técnicos y jurídicos que realizan actividades en el ámbitod e la profesión liberal y los técnicos y jurídicos municipales, o con autoridades con competencias decisorias en materia urbanística. Para prevenir conflictos, cabe adoptar medidas disuasorios preventivas, como puede ser la abstención o recusación; en este sentido, y con base en las recomendaciones de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* se tiende a configurar la gestión de los conflictos de intereses como instrumento para prevenir situaciones de riesgo, real o aparente, y evitar que deriven en conductas corruptas. Cuando estos controles preventivos fallan, parece preciso que, con carácter ulterior, se establezca un régimen sancionatorio, mediante la fijación de sanciones tipificadas legal y deontológicamente y que prohíban conductas colusorias y que pongan en riesgo la imparcialidad e integridad de las Administraciones Públicas.

En este sentido creo significativa la Sentencia del TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13-11-2009, siquiera referida a cuestiones financieras, pero en cuyo Fundamento Jurídico tercero se señala que: *·… El fortalecimiento de las obligaciones de transparencia y de las normas de conducta para prevenir conflictos de interés se ha revelado un medio más eficaz para proteger a los inversores que la imposición de restricciones a las posibilidades de actuación financiera de las IIC.…"* La incidencia pues, por parte de las Administraciones, en proscribir conductas que puedan generar conflictos de interés parece fundamental para limitar la corrupción.

2.5. Posibles medidas contra la corrupción.

La lucha contra la corrupción constituye hoy una preocupación fundamental de los Estados occidentales que se refleja en múltiples iniciativas, tanto a nivel normativo, como organizativo. En este último apartado es de destacar la creación

[44] Argandoña, A; *"Conflicto de intereses: el punto de vista ético. Ponencia en la XII Conferencia anual de Ética, Economía y Dirección*". Op. cit.

de Oficinas o Agencias antifraude, como unidades diseñadas en el seno de las Administraciones con la específica función de promover la transparencia y desarrollar la lucha contra la corrupción[45]. Es de destacar en el ámbito internacional la creación del *Grupo de Estados contra la Corrupción* (GRECO), que es un órgano del Consejo de Europa para mejorar la capacidad de los estados miembros en la lucha contra la corrupción. Fue creado el 1 de mayo de 1999 por 17 países europeos y actualmente está formado por 49 Estados. Ha adoptado en su setenta reunión plenaria (4 de diciembre de 2015, publicada el 5 de febrero de 2016) en la Tercera Ronda de Evaluación el *Segundo Addendum* al *Informe de Cumplimiento de España en materia de investigación* (regulado en Criminal Law Convention on Corruption) *y de transparencia en la financiación de partidos políticos y campañas electorale*s (regulado en la *Recommendation Rec (2003) on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*). GRECO concluye que, de las quince recomendaciones realizadas a España, once se han aplicado satisfactoriamente o se traten de manera satisfactoria. Las cuatro recomendaciones restantes se han aplicado parcialmente. GRECO *"se complace con el compromiso adoptado por parte de España para solventar las deficiencias técnicas existentes en su legislación penal y adecuarlas a las disposiciones contempladas en la Convención Penal sobre Corrupción y su Protocolo Adicional cuando España las ratificó"*. Con la aprobación de este *Segundo Addendum al Informe de Cumplimiento* finaliza la Tercera Ronda de Evaluación a España tras haber cumplido las recomendaciones de GRECO.

En el ámbito de la Unión Europea[46] se ha creado la *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude* (OLAF, *Office de Lutte Anti-Fraude*)[47], y, surgen a nivel autonómico en España una serie de Oficinas (Cataluña, Valencia, Islas Baleares, etc.), siendo importante también en esta labor los Tribunales de Cuentas autonómicos.

La actuación de prevención y combate de la corrupción ha generado múltiples propuestas, muchas de las cuáles parecen más deudoras de su carácter mediático que de pretender atajar el problema de la corrupción[48] . Quisiera hacer

[45] En relación con estas unidades, cuyo más antiguo precedente lo constituyen la Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas de Singapur (CPIB), creado en la década de 1930, y la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC), creada en 1973, vid. Ponce Solé, J; Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo; R.I.T.I. nº 3; enero-abril 2017.

[46] Sobre medidas anticorrupción y regulación normativa en el seno de la Unión Europea, vid. FUERTES, M; "*Combatir la corrupción y legislar en la Unión Europe*a." Edit. Marcial Pons. Madrid. 2015. En el opúsculo se analiza específicamente la actuación, regulación, resultados y posibilidades de reforma de la OLAF.

[47] La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude se creó en 1999. Se le asignaron competencias para investigar el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal perjudicial para los intereses financieros de la Comunidad Europea. Entre 2010 y 2017, la OLAF, ha llevado a cabo más de 1.800 investigaciones, ha recomendado la recuperación de más de 6.600 millones de euros para el presupuesto de la U.E, y ha emitido más de 2.300 recomendaciones para que las autoridades competentes de los Estados miembros y la UE tomaran medidas judiciales, financieras, disciplinarias y administrativas.

[48] En relación con medidas de carácter jurídico de combate contra la corrupción, vid. Villoria Mendieta, M; Gimeno Feliú, J. Mª., y Tejedor Bielsa, J; (Directores); *"La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos"*. Edit. Atelier Libros Jurídicos. Barcelona. 2016. Sobre remedios a la corrupción del urbanismo, Tejedor Bielsa señala: *"Como los problemas las soluciones ha de ser sistémicas, partir de una nueva concepción del modelo de urbanismo vigente en España y, sobre tal base, de la introducción de mecanismos preventivos de control y represivos adecuados y eficaces. No faltan propuestas doctrinales como las de Capdeferro, que plantea la*

una aportación personal al posible elenco de medidas a adoptar. Pero he de partir de que no creo en las medidas publicitarias, ni en las grandes declaraciones de intenciones que difunden soluciones radicales, ni en en eventuales remedios totalizadores que prescinden del marco jurídico en vigor[49]. Creo en medidas que pueden llevar a cambiar, progresiva y paulatinamente, siquiera con carácter parcial, la situación en la que nos encontramos. La corrupción como tal, como todos los vicios y delitos, como la maldad, no es susceptible de total erradicación, pero si puede mitigarse y puede reducirse a una mera patología del sistema. Así, a mi entender cabría articular las siguientes medidas:

1ª. Creación de una cultura, de una "*ética*" de la integridad en las Administraciones Públicas. Es necesario afianzar valores corporativos. Se ha de proporcionar a las Administraciones una posición central en la defensa de los valores cívicos que representan el interés general. Creo fundamental el papel de los medios de comunicación que deben de difundir e impulsar la defensa de tales valores, y que han de realizar una pedagogía preventiva, ubicando en sus justos términos, como el delincuente que es, a todo el que realiza prácticas corruptas. Y destacando que el corrupto defrauda al interés general, perjudica los servicios públicos, atenta contra el sistema democrático, y genera notorios daños a la sociedad en su conjunto y a todos los ciudadanos que la integran.

2ª.- Formación en valores y conocimiento a los responsables de las administraciones y a los empleados públicos con competencias en materia de urbanismo. Sin una formación ética adecuada, sólida, sin la integridad y honradez que debe caracterizar la actuación de la autoridad y del empleado público, es imposible no ya erradicar, sino tan siquiera mitigar la corrupción. El elemento humano es la base en la lucha contra la corrupción. Los partidos políticos debieran adoptar medidas para la adecuada elección de sus representantes que, por definiciónm no siempre han de ser cooptados entre los más sumisos y serviles al líder de turno, y debieran de disponer de cierta formación (real, no inventada), y de medios de vida propios y estables, al margen de la política, antes de iniciar la prestación de funciones públicas. La política no debe de ser un medio de vida para quienes carecen de cualquier otro recurso. Y los empleados públicos debieran de tener una auténtica carrera profesional, un verdadero "*cursus honorum*", en el que derecho premial[50] (mediante distinciones, promoción, etc.), reconociese a quien

necesidad de identificar y gestionar permanentemente los riesgos de corrupción urbanística, el ejercicio de la disciplina urbanística por administraciones supramunicipales, impulsar medidas cautelares en sede judicial, reforzar la intervención de los funcionarios habilitados de carácter nacional y reforzar la formación ética de cuadros; o Ramallo, ya preventivas reducción de la discrecionalidad, régimen de valoraciones de suelo, refuerzo de la función pública urbanística y de la evaluación ambiental estratégica de planeamiento), de control (en su triple vertiente legal, política y social), impulsando la participación, la transparencia y la colaboración interadministrativa) o sistémicas, entre las que destacar especialmente la implantación de una nueva cultura de la planificación sostenible para la gobernanza urbana." Op. cit. Páginas 330 y 331.

[49] Dice el profesor italiano Marafioti que en la sociedad italiana va calando la idea de que no hay que poner límite alguno a la búsqueda de la corrupción: *"Como la corrupción es tan difusa como opaca, en la lucha contra un fenómeno criminal tan odioso no caben consideraciones de naturaleza garantista. La mejor opción es que todos los corruptos sean arrasados por el tsunami judicial."* Marafioti, L; *"En busca de la corrupción oculta. Límites a la investigación en Italia en el marco de las garantías individuales"*, en *"Corrupción pública, prueba y delito: cuestiones de libertad de intimidad"*. Jarreño Leal, A; y Doval País, A; (Directores). Thomson Reuters Aranzadi. Navarra. 2015. Páginas 199 y 200.

[50] No parece descabellado crear en la función pública una Orden similar a la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, que en el ámbito castrense tiene por finalidad recompensar

hubiese actuado diligente y limpiamente durante la prestación de sus funciones públicas a lo largo de toda su vida profesional.

3ª.- Es preciso reforzar la formación de jueces y fiscales, y favorecer la cooperación entre estos últimos y las Administraciones públicas en los procedimientos sancionatorios y de reposición de la legalidad.

4ª.- Se necesitan instituciones independientes que permitan garantizar la legalidad urbanística al margen del ejercicio de la potestad sancionatoria en el ámbito municipal, condicionado a veces por la inmediatez de las relaciones vecinales. En este sentido parece interesante la experiencia de instituciones como la "*Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de la Comundiad Autónoma de Galicia*" (APLU), que es en realidad un consorcio entre la Administración autonómica y las entidades municipales que, voluntariamente se asociación con aquella, delegando el ejercicio de competencias disciplinarias en materia urbanística en determinadas clases de suelo.

5ª.-La publicidad y la transparencia deben ser reales, no declaraciones para la galería. Me parece más garantista la regulación antes trascrita en materia de publicidad del Reglamento estatal de Planeamiento Urbanístico de 1978, que la actual, y algo altisonante, normativa de transparencia. Por otra parte, en pleno siglo XXI, con acceso instantáneo a la documentación vía electrónica, los plazos de acceso a la información no pueden fijarse por meses, sino que, a lo sumo, debieran de bastar unos pocos días, sin perjuicio del acceso inmediato en red de la información de interés en materia urbanística. Además, todo incumplimiento en materia de acceso a la información debiera abrir, para su valoración, la posibilidad de su comunicación inmediata a la fiscalía que habría de actuar de oficio, al menos, reclamando noticias sobre el motivo de la denegación de la información solicitada.

6ª.- Los elementos discrecionales en la determinación de la clasificación y categorización del suelo debieran ser minorados, e introducirse elementos reglados en la clasificación de todo tipo de suelos. Además los informes sectoriales, y los informes de los técnicos debieran ser de preceptiva emisión, sin que quepa el empleo de la técnica del silencio positivo para sustituirlos.

7ª.- Ha de garantizarse la participación real y efectiva en el planeamiento de los ciudadanos y de las corporaciones y asociaciones, y exigirse una real información pública antes de la aprobación inicial de los planes, reintroduciendo la figura de los "avances". Por otra parte, los planes deben de ser aligerados de su carga burocrática, teniendo más un carácter estratégico que prescriptivo, y debiendo configurarse más como actos masa que como normas, insusceptibles de recurso, y cuya nulidad de uno de sus elementos determina la de la totalidad del plan con las perjudiciales consecuencias que a la seguridad jurídica tal situación produce.

8ª.- En todas las licencias debieran intervenir los secretarios municipales, y los técnicos municipales que habrán de ser funcionarios. No es admisible que técnicos y profesionales no empleados públicos estables emitan informes en materia urbanística que constituye una potestad pública.

y distinguir a los Oficiales Generales, Oficiales y Suboficiales del Ejército de Tierra, de la Armada, del Ejército del Aire, de los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de la Guardia Civil, por su constancia en el servicio y la intachable conducta. Así, por Real decreto 1189/2000, de 23 de junio, se premia la intachable conducta de quien lleva veinte años de servicio sin mácula en su expediente.

9º.- Regulación de los conflictos de interés, y articulación de normativa deontológica cuya conculcación debiera tener consecuencias sancionatorias para quienes infrinjan dichas normas.

10ª.- Intervención de las Administraciones autonómicas o estatal, controlando la legalidad de los actos locales cuando la infracción sea manifiesta, facultad de la que ya disponen actualmente ambas administraciones, pero que jamás ejercitan por una mal entendida interpretación de la autonomía (cuasisoberanía) municipal.

11ª.- Articulación de procedimientos jurisdiccionales específicos para juzgar a quienes están implicados en procesos de corrupción, especialmente cuando se trata de autoridades, pudiendo servir de modelo el proceso de protección de los derechos fundamentales. Atribución a las Salas de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, descargadas en este momento de trabajo, de estos procesos, y eliminación de fueros especiales.

3. Conclusiones

Los sistemas democráticos occidentales, tanto en Europa, como en América, parecen sufrir crisis de legitimidad con el auge de populismos extremistas, que cada día ensombrecen más las perspectivas de convivencia y desarrollo armónico de las sociedades regidas por aquéllos. Y aquí juega un papel, deslegitimador, fundamental la corrupción. Los sistemas democráticos son considerados débiles y faltos de integridad. En la década de los años treinta del pasado siglo XX tal situación abrió el paso a los totalitarismos, a la confrontación, y en última instancia desencadenó situaciones bélicas de trágicas consecuencias. El fenómeno de la corrupción debe ser inmediatamente atajado. Debe aflorar. Y ha de eliminarse, lo que parafraseando a Hanna Arendt, constituye una "banalización de la corrupción". No es un problema banal. Es un problema crucial de las democracias actuales. Es un problema que llega a afectar al Estado de bienestar. Y para solucionarlo no caben, ni soluciones radicales, ni inmediatas. Se necesitan soluciones racionales, medidas, jurídicas, y también políticas públicas adecuadas. Y es necesario que los culpables respondan. Como señala Michael Johnston en "*Las consecuencias políticas de la corrupción*", "*La razón fundamental por la que la corrupción continúa medrando en la generalidad de los estados es porque los de arriban no terminan de responde ante los de abajo*". El urbanismo, es un ámbito proclive a tales prácticas. El crecimiento de la corrupción es aquí particularmente nefasto, y prácticamente irreversible, dada la naturaleza de los procesos urbanísticos, afectando decisivamente la vida de los ciudadanos durante décadas. Se hace imprescindible una lucha efectiva que suponga una modificación de las organizaciones públicas, y la participación real de la sociedad en la erradicación de estas prácticas. En otro caso el daño a la sociedad tenderá a ser irreversible.