

La corrupción pública en el urbanismo español contemporáneo: forma y causas. Un análisis a partir de la jurisprudencia

Oscar Capdeferro Villagrasa, Invest. Postdoctoral, Programa UB-Obra Social Fund. Bancaria La Caixa.

Esta comunicación tiene por objeto la presentación de algunos resultados de la extensa investigación realizada en mi tesis doctoral titulada El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística¹, posteriormente actualizada y publicada por la editorial Marcial Pons². Me remito a dicha obra para mayor detalle sobre los aspectos aquí someramente enunciados, así como para acceder a la lista completa de bibliografía y jurisprudencia utilizada para llegar a las conclusiones expuestas.

Corrupción pública y urbanismo

La corrupción ha sido un problema grave para el urbanismo español contemporáneo, especialmente durante la década del *boom* inmobiliario³ (1997-2007), finalizada con el inicio de la crisis económica⁴. Las memorias anuales de la Fiscalía señalan el urbanismo como el sector de la actividad administrativa más afectado por la corrupción antes de la crisis⁵. El fenómeno adquirió tal gravedad y notoriedad que instancias supranacionales como la Unión Europea se hicieron eco del problema, informando que la corrupción asociada al urbanismo en España había conducido en buena medida a un desarrollo insostenible, que había generado daños irreparables en el medioambiente (sobre todo en zonas del litoral)⁶ y había favorecido la especulación del suelo. Tampoco ha albergado dudas la doctrina, donde, por ejemplo, podemos leer que “el nivel local es el principal agente corrupto, y la materia preferida y de mayor magnitud de su corrupción, la urbanística”⁷.

¹ Accesible en: <http://tdx.cat/handle/10803/306131>.

² Oscar CAPDEFERRO VILLAGRASA: *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

³ Fernando JIMÉNEZ: “Building boom and political corruption in Spain”, *South European society and politics*, vol. 14-3 (2009), pp.255-272, p. 263.

⁴ Por todos, Juan ROMERO, Fernando JIMÉNEZ y Manuel VILLORIA: “(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and sociopolitical consequences”, *Environmental and planning C: Government and policy*, 2012, vol. 30, pp.467-486.

⁵ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (FGE), *Memoria 2007*, CEJ-Ministerio de Justicia, 2007, p. 335; y *Memoria 2013*, p. 655.

⁶ Vid. “Informe Auken”, ref. (2008/2248(INI)), ponente Margrete Auken, aprobado por el Parlamento Europeo el 26 de marzo de 2009, p. 6.

⁷ Joan J. QUERALT JIMÉNEZ: “Reflexiones marginales sobre la corrupción”, *Revista crítica penal y poder*, n. 2 (2012), pp. 18-35, p. 31.

La corrupción en el urbanismo español desde 1956. Evolución y ámbitos de riesgo

La corrupción en el urbanismo no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de los años del *boom*, y, de hecho, a la luz de la jurisprudencia manejada durante la elaboración de este estudio, creo que se puede sostener que, a grandes rasgos, la corrupción urbanística que sin duda luego se dispararía durante el *boom*, ya había adoptado sus formas principales antes de los años 90 del siglo XX, a lo largo de un proceso evolutivo que tendría su punto de partida en 1956.

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 anteriores¹⁰, 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”¹¹.

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 1984¹². 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

⁸ Unos hallazgos arqueológicos probaron casos de corrupción en el siglo XIII a.C.: se encontró un registro del imperio asirio en el que figuraban listados los funcionarios que habían aceptado sobornos, entre los que había altos funcionarios e incluso una princesa asiria (PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción (COM(97)0192-C4-0273/97)*, de 24 de julio de 1998).

⁹ En España destaca ya en los inicios del s. XVII la operación, que hoy calificaríamos de corrupción urbanística, llevada a cabo por Francisco de Sandoval y Rojas, I duque de Lerma respecto de terrenos en Valladolid, vid. Alfredo ALVAR EZQUERRA: *El Duque de Lerma. Corrupción y desmoralización en la España del siglo XVII*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2010.

¹⁰ Por todos, Martín BASSOLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, Montecorvo, 1973.

¹¹ Joan M. TRAYTER: *Derecho urbanístico de Cataluña*, Barcelona Atelier, 2013, p. 50. También, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico I*, Madrid, Civitas, 1979, pp. 79-ss.

¹² STS (sala de lo Contencioso-administrativo) de 21 de marzo de 1984, ponente D. Aurelio Botella Taza.

privado de la arquitectura dentro del mismo municipio; situación que fue denunciada por otros arquitectos en 1966.

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.

Esta nueva regulación no consiguió impedir que en la práctica siguieran informando favorablemente de sus proyectos privados de obras de edificación y dificultaran la aprobación de los proyectos elaborados por los demás arquitectos. Una práctica para eludir *de facto* esa incompatibilidad era la de evitar que la firma del arquitecto municipal constara en el proyecto privado, para lo que en algunas ocasiones se recurría a colaboradores profesionales del arquitecto municipal¹⁴ o bien, organizando una pequeña trama de corrupción, los arquitectos funcionarios de diversos municipios acordaban que uno firmaría los proyectos a presentar en el municipio del otro y viceversa¹⁵.

Desde los años 1960 y solo hasta muy recientemente, este tipo de corrupción fue objeto de control por los propios colegios profesionales de arquitectos sobre todo a través del visado colegial¹⁶. El visado colegial, obligatorio en determinados proyectos, consiste en la certificación, por parte del Colegio de arquitectos correspondiente, de una serie de requisitos que debe observar el proyecto sometido a visado, entre los que figura la no concurrencia de causas de incompatibilidad. En caso de que este mecanismo preventivo hubiera sido insuficiente para advertir y corregir estos supuestos de incompatibilidad¹⁷, tales cuestiones se saldaban por lo general con sanciones disciplinarias del propio colegio que, en caso de disconformidad, después de ser recurridas en vía administrativa, podían ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la deriva

¹³ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

¹⁴ STS (sala de lo contencioso-administrativo) de 21 de marzo de 1984, cit., cdo 6º.

¹⁵ Alejandro NIETO: *La corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 185.

¹⁶ Los Colegios no podían definir el régimen de incompatibilidades (creando nuevas incompatibilidades) sino limitarse a aplicar el sistema prescrito en el ordenamiento. Por todas, STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 29 de septiembre de 1986, ponente D. Vicente Marín Ruiz, FD 2º.

¹⁷ No siempre se hacía un control real previo a la expedición del visado: STS (sala de lo contencioso-administrativo) de 20 de diciembre de 1983, ponente D. Manuel Gordillo García, cdo. 3º.

expansiva del Derecho penal en materia de corrupción¹⁸ ha arrastrado hoy el enjuiciamiento de estos casos a la vía penal¹⁹, que en la práctica ha terminado por adoptar el papel de medio sancionador ordinario en esta materia²⁰.

Esta corrupción administrativa de arquitectos y aparejadores también se extendió al planeamiento urbanístico, aunque más tardíamente ya que durante los primeros veinte años de vigencia de la LS 1956 apenas tuvo relevancia la actividad de planeamiento²¹. En consecuencia, no es hasta finales de los años 70 cuando empezamos a encontrar supuestos en que se relaciona el planeamiento con la corrupción. Por ejemplo, en la STS de 22 de diciembre de 1986²² se confirma la sanción (consistente en la suspensión del ejercicio profesional en el territorio del Colegio por cinco meses) impuesta por el Colegio Oficial de Arquitectos de Baleares en 1982 a un arquitecto que había participado en la adaptación de un Plan General de Ordenación Urbana al Texto refundido de la Ley de suelo de 1976 y a continuación elaboró una serie de proyectos referidos al ámbito territorial del mismo.

También a finales de la década de 1970 y sobre todo a partir de los años 1980, empiezan a surgir y juzgarse ya no solo casos de corrupción administrativa sino también casos de corrupción política en el urbanismo, así como casos de corrupción vinculados con la financiación ilícita de partidos políticos²³. Por descontado, sería demasiado aventurado afirmar en base a la total ausencia de jurisprudencia al respecto, que no hubo corrupción urbanística llevada a cabo por los gobiernos durante el régimen autoritario. Esa ausencia no prueba la inexistencia de la corrupción (antes, quizás lo contrario), pues, como señaló Miguel SÁNCHEZ MORÓN, en un contexto de rigurosa jerarquía administrativa e intensa tutela de la Administración del Estado sobre las entidades locales, la cúpula del poder político-administrativo careció de control efectivo alguno, incluido el control de la jurisdicción penal²⁴, por lo que no debe extrañar esa falta de jurisprudencia,

¹⁸ Vid. Jesús-M. SILVA SÁNCHEZ: *La expansión del Derecho penal*, Madrid, Civitas, 2001.

¹⁹ Vid. SAP Madrid (secc. 17ª), de 29 de mayo de 2013, rec. n. 4/2012, ponente D.ª Carmen Lamela Díaz.

²⁰ Vid. AAP Madrid (secc. 2ª) de 12 de octubre de 2008, rec. n. 655/2007, ponente D. David Suárez Leóz.

²¹ Veinte años después de la entrada en vigor de la LS 1956 solo se habían aprobado 600 planes en total, lo que supondría solo el 7,5% del territorio nacional (Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, La Ley, 2007, p. 23).

²² STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 22 de diciembre de 1986, ponente D. Manuel Garayo Sánchez.

²³ Alejandro NIETO: *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 160-161.

²⁴ Miguel SÁNCHEZ MORÓN: “La corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas”, en Francisco LAPORTA y Silvina ÁLVAREZ (eds.): *La corrupción política*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 189-210, p. 193.

ni la misma debe llevarnos a pensar necesariamente que durante el régimen autoritario solo fueron corruptos (en el ámbito urbanístico) los arquitectos y aparejadores²⁵.

La corrupción política, por tanto, no surge en la jurisprudencia de forma clara hasta la consolidación de la democracia. Además, a medida que, a partir de los años '80 el sector inmobiliario pasa a ocupar un puesto destacado entre los principales motores económicos del país, empiezan a aparecer con mayor frecuencia casos de conflicto de intereses con los alcaldes y concejales, en la medida en que parte de los mismos operan profesionalmente en ese sector, y, ante la tentación de poder aprovechar su cargo público en beneficio propio, no siempre cumplen escrupulosamente con las reglas de incompatibilidades ni se abstienen respecto de aquellos procedimientos en los que tienen intereses personales.

Por ejemplo, en la SAP Murcia de 18 de noviembre de 1989, se condenó como autor de un delito de prevaricación a un alcalde que concedió en 1987 licencia para la ejecución de unas obras a una sociedad (promotora de la urbanización y solicitante de la licencia) de la que él mismo era el presidente y de la que poseía 1/7 del capital, a pesar de que el planeamiento de desarrollo que las habría amparado todavía no había sido aprobado definitivamente y existían informes técnicos y jurídicos contrarios a la concesión (incluso del Secretario)²⁶. También se encuentran casos en que el alcalde aprovecha tal cargo para obtener una ventaja respecto de la competencia en el sector inmobiliario: en la STS de 18 de julio de 1997²⁷ se confirma la pena impuesta en SAP Alicante de 31 de marzo de 1996 a un alcalde que es administrador único o socio junto con otros familiares en diversas empresas de construcción y promoción de viviendas y que, en lugar de abstenerse respecto de las licencias de tales empresas, participaba en su concesión, concesión que se hacía, tal y como dice el tribunal, “con insólita rapidez (en ocasiones, todos los trámites, informe técnico, convocatoria de la Comisión de Gobierno, celebración de la reunión y aprobación y concesión de la licencia, se realizaban en el mismo día de la solicitud de la licencia)”. Ahora bien, esta celeridad en la concesión solo

²⁵ Las fuentes que alertan sobre casos de corrupción política durante el franquismo son extrajudiciales; así, vid. Jaume MUÑOZ JOFRE: *La España corrupta. Breve historia de la corrupción (de la Restauración a nuestros días, 1875-2016)*, Madrid, Comares, 2016, apartado “Corrupción y urbanismo: el nuevo comienzo de un largo idilio”, en capítulo dedicado al Franquismo.

²⁶ Confirmada por la STS (Sala de lo Penal) de 27 de noviembre de 1992, rec. n. 561/1990, ponente D. Justo Carrero Ramos.

²⁷ STS (Sala de lo Penal) de 18 de julio de 1997, rec. n. 1312/1996, ponente D. Cándido Conde-Pumpido Tourón.

sucedía respecto de sus propias sociedades, y no respecto de otras promotoras y constructoras (vid. FD 4º de la citada sentencia).

En este nuevo contexto democrático no es que haya desaparecido la corrupción de los arquitectos y aparejadores que, vinculados por cualquier forma de relación con la Administración, ejercen funciones públicas. Este tipo de corrupción ha continuado dándose, como prueban varias sentencias ya citadas²⁸. Sin embargo, durante ese período, y en especial a partir del inicio del *boom* inmobiliario, la corrupción que con mayor frecuencia encontramos en la jurisprudencia es la practicada por los cargos electos municipales que, desde las cúpulas políticas de los ayuntamientos, en connivencia con promotores y constructores privados (o siéndolo los propios alcaldes y concejales), buscan la obtención de beneficios ilícitos ligados a la necesaria intervención de los entes locales para la concesión de licencias de edificación y la modificación del planeamiento urbanístico; en un contexto de reforzamiento de la autonomía local en materia urbanística y de extraordinaria expansión del mercado inmobiliario.

Por cuanto respecta a los principales ámbitos de riesgo de corrupción en el urbanismo contemporáneo, los supuestos más frecuentes²⁹ se concentran en el planeamiento urbanístico (pudiendo mediar uno o más convenios urbanísticos), que es en gran medida competencia del Pleno del ayuntamiento³⁰, y en la concesión de licencias edificatorias, que es competencia de los alcaldes³¹. Algo menos frecuentes, pero también relativamente numerosos, son los supuestos en que la corrupción surge en materia de disciplina urbanística, tanto en el ejercicio de potestades inspectoras como sancionadoras.

En el planeamiento son recurrentes tanto el conflicto de intereses³² como el pago de sobornos, en que los sujetos beneficiados por las modificaciones del plan urbanístico

²⁸ Vid. STSJ Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 2ª) de 27 de julio de 2009, y SAP Madrid (secc. 17ª), de 29 de mayo de 2013. Ambas se refieren a hechos que tuvieron lugar en 2006.

²⁹ Vid. FGE, *Memoria 2013*, cit., pp. 655 y 656.

³⁰ En fase de aprobación inicial y provisional, es competencia del Pleno de los ayuntamientos, tal y como establece el art. 22.2.c Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), competencia que no puede ser objeto de delegación *ex art.* 22.4 LRBRL. La aprobación definitiva es competencia de la comunidad autónoma, fase en la que ejerce un control de legalidad.

³¹ Art. 21.1.q LRBRL.

³² Los conflictos de intereses están estrechamente ligados a la corrupción en el planeamiento porque los miembros del gobierno local suelen pertenecer al municipio en el que desempeñan su cargo público, y ellos o sus familiares y amigos son propietarios de terrenos en la misma localidad. Se ha llegado a afirmar que el único modo de acabar con la corrupción urbanística pasa por desapoderar a los municipios de sus potestades urbanísticas en favor de entes supramunicipales, Ramón PARADA: “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, *Revista de Administración Pública*, n. 172 (2007), pp. 9-77, p. 41.

tanto pueden ser, directa o indirectamente, las mismas autoridades o funcionarios que participan en la aprobación del plan urbanístico (o sus familiares), como terceros que han pagado, o se han comprometido a pagar de algún modo, parte de los beneficios económicos que resulten de la aprobación o modificación de los instrumentos de planeamiento.

Algunos ejemplos, directamente extraídos de la jurisprudencia, serían los siguientes: 1) Un alcalde y unos concejales, a través de sus sociedades, adquirieron unos terrenos rústicos que, tras la aprobación de las modificaciones puntuales del plan urbanístico, pasaron a ser suelos urbanizables³³; y 2) Un concejal votó en el Pleno municipal a favor de la modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento urbanístico que legalizaban edificaciones de su madre, en lugar de abstenerse³⁴.

Hay que advertir que en materia de planeamiento, y particularmente respecto de los instrumentos de planeamiento general, el conflicto de intereses que debe dar lugar a abstención ha sido matizado jurisprudencialmente³⁵, creo que con acierto, ya que de lo contrario se habría dificultado enormemente, cuando no imposibilitado, la aprobación de este tipo de instrumentos en el ámbito municipal.

Tanto la clasificación del suelo (que determina si un suelo puede ser o no urbanizable) como la calificación del mismo (que determina el uso y nivel de edificabilidad) son ampliamente discrecionales y determinan el valor de los terrenos de los propietarios afectados por el plan, llegando a generar unas cuantiosísimas plusvalías para los mismos si el plan les es favorable. En ocasiones, ha sido un convenio urbanístico de planeamiento el instrumento que ha radicado en el origen de las modificaciones, fuera mediante la aprobación de un nuevo instrumento o mediante la modificación puntual de uno preexistente. Un ejemplo de ello se encuentra en la SAP Pontevedra de 7 de septiembre de 2010³⁶, donde se recoge que por la firma de varios convenios urbanísticos dirigidos a modificar el planeamiento recalificando unas fincas, dos concejales exigían el pago de sobornos a un promotor inmobiliario.

³³ AAP Sevilla (secc. 1ª) de 30 de junio de 2008, cit.

³⁴ SAP de Toledo (secc. 1ª) de 10 de abril de 2008, n. 22/2008, ponente D.ª Gema A. Ocariz Azaustre.

³⁵ Por todas, vid. STSJ Asturias (Sala de lo Contencioso) de 18 de marzo de 2015, rec. n. 402/2013, ponente D.ª María José Margareto García, FD 3º).

³⁶ SAP Pontevedra (secc. 5ª) de 7 de septiembre de 2010, n. 41/2010, ponente D. José C. Montero Gamarra.

Este sistema convencional de ejercer la función urbanística partió como un sistema para flexibilizar y agilizar el desarrollo urbano, pero pronto se descubrió como una fuente de negociaciones opacas entre ayuntamientos y particulares que en ocasiones facilitó la corrupción urbanística³⁷, motivo por el que la doctrina incluso ha llegado a afirmar que una de las medidas necesarias para luchar contra la corrupción urbanística pasa por suprimir la técnica de los convenios urbanísticos³⁸.

A pesar de que no hemos podido encontrar todavía casos de corrupción confirmados en sede jurisdiccional al respecto, creemos que durante los últimos años y todavía en el momento presente, los incentivos de la corrupción en la planificación urbanística pueden haber mutado de forma considerable en el contexto de crisis económica, abriendo un nuevo ámbito de riesgo de corrupción en el planeamiento: el interés del corrupto no sería el de obtener un beneficio sino el de evitar una pérdida, mediante la desclasificación de suelo urbanizable para devolverle su naturaleza previa de suelo no urbanizable, para reducir la tributación por los mismos en un contexto de escasa rentabilidad de la obra nueva.

En cuanto a las licencias, los supuestos son de naturaleza distinta porque no hay margen de discrecionalidad alguno en favor de la Administración, sino que estamos ante el ejercicio de una potestad reglada, donde la intervención administrativa se limita a verificar si el proyecto de obras presentado se ajusta a la legalidad urbanística. Las conductas más frecuentes también se relacionan directamente con el pago de sobornos y los conflictos de intereses: son aquellas en que el cargo público competente para conceder la licencia recibe una cuantía a cambio de agilizar los trámites para su concesión o para otorgar una licencia que es contraria al planeamiento; o se trata de supuestos en que la autoridad o funcionario que participa en el otorgamiento de la licencia tiene un interés personal³⁹. Algunos ejemplos extraídos de la jurisprudencia serían los siguientes: 1) Un alcalde solicitó el pago de 30.000 euros a cambio de conceder unas licencias urbanísticas que contaban con un informe jurídico desfavorable a su concesión⁴⁰; y 2) Un alcalde

³⁷ Marcos VAQUER CABALLERÍA: “El desgobierno del territorio”, en José L. PIÑAR MAÑAS (ed.), *Crisis económica y crisis del Estado del bienestar. El papel de Derecho administrativo*, Reus, 2014, pp. 257-294.

³⁸ Blanca LOZANO CUTANDA: “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, n. 172 (2007), pp. 339-361, p. 359.

³⁹ Determinadas actividades pueden haber quedado sometidas a un régimen de intervención administrativa menos intensa, como es el régimen de comunicación previa, lo que podría haber reducido el número de casos de corrupción en este ámbito.

⁴⁰ SAP de Sevilla (secc. 1ª) de 28 de junio de 2013, n. 326/2013, ponente D.ª María Dolores Sánchez García.

influyó para conseguir la máxima celeridad en la tramitación de licencias de obras, y luego no se abstuvo en el momento de decidir sobre su concesión, respecto de unas licencias de obras que atañían a sociedades y negocios de los que era partícipe⁴¹.

Algo más extraño es que alcaldes y concejales exijan pagos ilícitos a cambio de conceder licencias acordes con el planeamiento y a las que los interesados tenían derecho, tal y como se aprecia en la SAP de Málaga (secc. 8ª) de 18 de enero de 2012⁴², en la que se aprovechaban para ello de la complejidad del entramado de normas urbanísticas y le ocultaban al particular su derecho a obtenerlas.

En cualquier materia, puede tratarse tanto de actos puntuales de corrupción como de tramas más o menos organizadas, cuyo quehacer delictivo persiste a lo largo del tiempo, como en el conocido caso de Marbella⁴³ o Antigua⁴⁴. Del mismo modo, tanto nos podemos encontrar casos, como la mayoría de los vistos, en los que el beneficio particular es para las personas que ejercen funciones públicas, como casos en los que ese beneficio es para un partido político. La relación entre urbanismo y solicitud ilícita de dinero para los partidos políticos se puede ver en algunas sentencias, como la SAP de Las Palmas (Secc. 1ª) de 14 de noviembre de 2001⁴⁵, en que un aparejador municipal “solicitó de M. [administrador de la promotora solicitante] la entrega de una cantidad de dinero [...] supuestamente a nombre de una organización política, a cambio de solucionarle los problemas que tenía en orden a informar favorablemente el otorgamiento de dicha licencia”.

Finalmente, el otro gran ámbito de riesgo es el referido a la disciplina urbanística, entendida ésta como protección de la legalidad mediante la inspección y, en su caso, sanción de su infracción. Puede existir corrupción con la finalidad de que se omita información sobre las irregularidades urbanísticas detectadas en el ejercicio de funciones inspectoras, o para que no se inicie un procedimiento sancionador, o, en su caso, para que no se imponga sanción alguna ante una edificación contraria a la ordenación urbanística o ésta se imponga en una cuantía muy reducida, o bien para que no se lleven a cabo

⁴¹ Sentencia del Juzgado de lo Penal de Palma de Mallorca, de 22 de mayo de 2013, n. 178/2013, ponente D. Juan Manuel Sobrino Fernández.

⁴² SAP de Málaga (secc. 8ª) de 18 de enero de 2012, rec. n. 1011/2010, ponente D. Pedro Molero Gómez.

⁴³ Entre otras, vid. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 10 de abril de 2008, rec. n. 11506/2004, ponente D. Rafael Fernández Valverde.

⁴⁴ Vid. STSJ de Islas Canarias (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª) de 29 de noviembre de 2006, rec. n. 7/2006, ponente Dª. Carla Bellini Domínguez.

⁴⁵ SAP de Las Palmas (Secc. 1ª) de 14 de noviembre de 2001, procedimiento del tribunal del jurado n. 5/2001.

medidas destinadas al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada. Aunque las prácticas corruptas en esta potestad urbanística hayan llegado a los jueces y tribunales en menor medida que las anteriores (quizás por la dificultad de probar el dolo en situaciones de inactividad), seguimos contando con casos que nos ayudan a conocer este tipo de prácticas y que ilustran cómo también esta actividad está sometida a riesgos de soborno y conflictos de intereses. Al respecto destaca el caso de un concejal que incoa expediente sancionador contra su hermano, que había llevado a cabo obras para construir y poner en funcionamiento un restaurante en suelo rústico sujeto a especial protección por sus valores ambientales (obras para las que disponía de una licencia ilegal obtenida en el seno de la misma trama de corrupción), si bien queda patente que con ello:

se persigue una finalidad espuria y torticera, cual es impedir la actuación inspectora del Consell [Insular] y que se subrogase en las competencias sancionadoras del Ayuntamiento [...]. Y; además, con la incoación del expresado expediente sancionador se conseguía e intentaba impedir al mismo tiempo que su hermano fuera sancionado con una elevada multa, frente a la que finalmente le fue impuesta por la Corporación Municipal, de mucho menos importe económico⁴⁶.

En su mayoría, las prácticas de corrupción urbanística se han concentrado alrededor de grandes ciudades y en el litoral, lugares donde la demanda de vivienda ha sido mayor, y ha tendido a aparecer con más frecuencia entre los municipios insulares y entre los municipios del sureste peninsular⁴⁷.

Causas de la corrupción urbanística contemporánea

Esta lectura de casos de la jurisprudencia, junto con la consulta a expertos en materia urbanística y expertos anticorrupción, y la lectura de la principal doctrina científica en la materia pueden servir para identificar causas de la corrupción, y así ordenar una lucha efectiva y adecuada contra la misma.

A continuación, y como conclusión, se apuntan las principales causas de la corrupción urbanística, las cuales se pueden extraer del análisis jurisprudencial de casos arriba resumido.

La corrupción urbanística está causada, en todo caso, por la concurrencia de grandes beneficios apropiables por parte de los particulares, un sistema de controles

⁴⁶ SAP de Islas Baleares (Sección 2ª) de 14 de noviembre de 2008, n. 75/2008, ponente D. Diego Jesús Gómez-Reino Delgado.

⁴⁷ Víctor O. MARTÍN MARTÍN, Luis M. JEREZ DARIAS, Mario PÉREZ PÉREZ e Israel GARCÍA CRUZ, Israel (2010): "Georreferenciando la corrupción urbanística en España", en José OJEDA et al. (eds.): *Tecnologías de la información geográfica: La información geográfica al servicio de los ciudadanos*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2010, pp. 917-929, p. 925.

ineficaz y unas sanciones insuficientes⁴⁸, acompañado de una falta de adecuación del comportamiento individual de los cargos y empleados públicos a la ética pública⁴⁹. En ocasiones confluyen factores adicionales que explican la causación de la corrupción solo en algunos casos, como la complejidad del ordenamiento urbanístico, las necesidades de financiación de los partidos políticos o el abuso de la discrecionalidad o de la autonomía local. Puesto que en cualquier caso los medios disponibles para la prevención y control de la corrupción son limitados, será preferible orientar las medidas preventivas a la lucha contra los principales elementos causales que se repiten en la gran mayoría de casos.

⁴⁸ Entre otros, Fernando JIMÉNEZ; Mónica GARCÍA-QUESADA y Manuel VILLORIA: “Integrity systems, values and expectations: explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”, *International Journal of Public Administration*, 37 (2014), pp. 67-82.

⁴⁹ Entre otros, Alejandro NIETO: “¿Es inevitable la corrupción?”, en VVAA, *Responsa iurisperitorum digesta*, vol. IV, Universidad de Salamanca, 2004, pp. 101-114, p. 112.