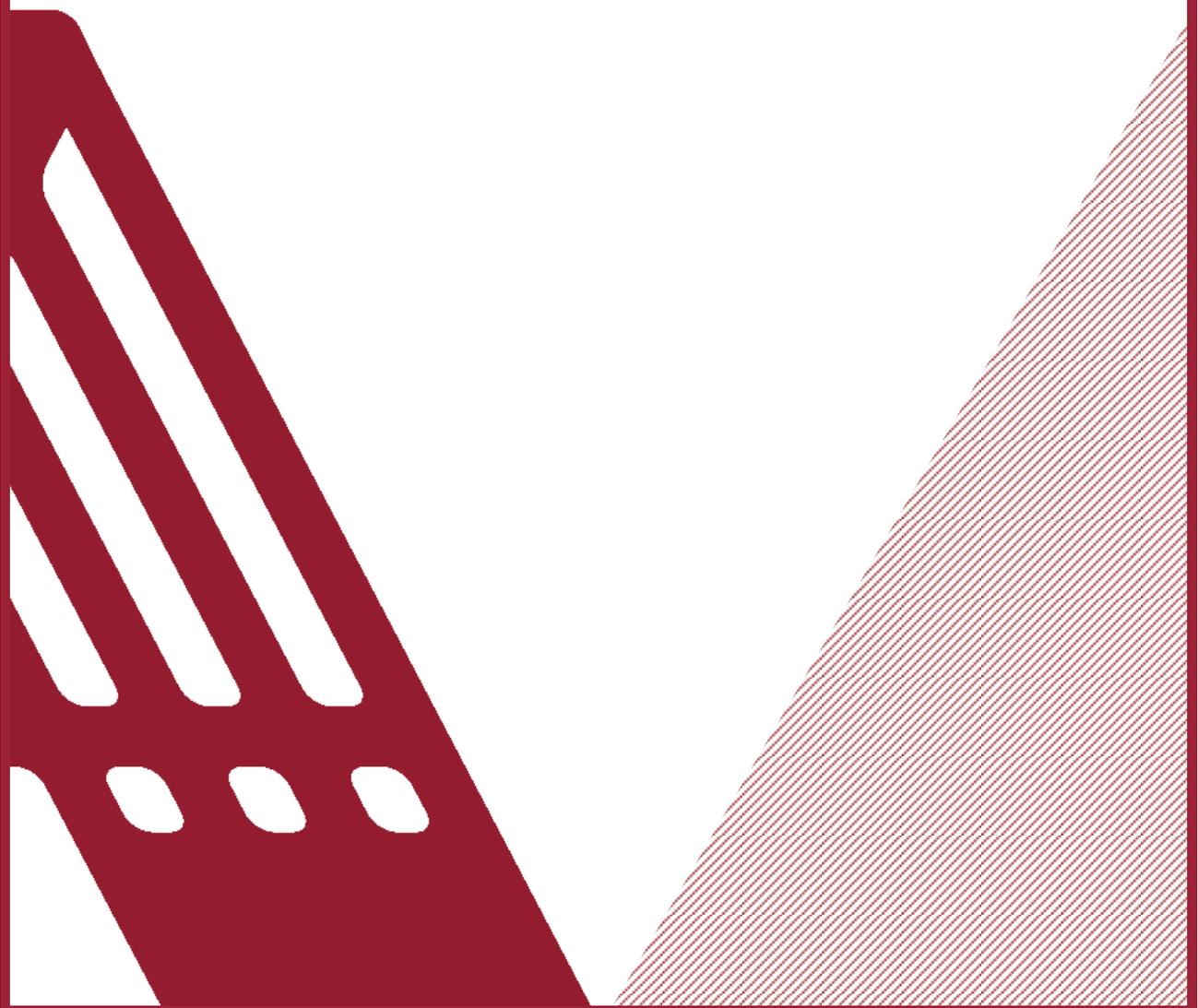


# COMUNICACIÓN AL CONGRESO INTERNACIONAL USOS DEL SUELO PARA HACER CIUDAD

Universitat de València  
Noviembre de 2023

El abuso del urbanismo como fuente de  
financiación local. En clave de integridad  
pública.



**IRENE BRAVO REY**

Jefa del Servicio de Prevención de la AVAF.

Profesora asociada del departamento de Derecho Administrativo y procesal. Facultat de Dret. Universitat de València.

Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional.

**JORGE CIGANDA TERUEL**

Técnico de Prevención General de la AVAF.

Funcionario con Habilitación de Carácter Nacional.

Valencia, 19 de septiembre de 2023

## La Agencia

**Nos encontramos en:**

C/ Navellos, 14-3 | 46003 València

96.278.74.50

<https://antifraucv.es>

**Servicio de Prevención:**

prevencio@antifraucv.es

**Gabinete de comunicación:**

comunicacion@antifraucv.es

**Redes sociales:**



## **1.- La necesaria vinculación entre el urbanismo, la sostenibilidad y la integridad pública.**

Como punto de partida, debemos apoyarnos en el concepto que ofrece Tomás Ramón Fernández del **urbanismo**, entendido como: <<*una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo*>>. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que se refiere al urbanismo, como.: <<*la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico*>>, que se traduce en concretas potestades referidas al planeamiento, gestión o ejecución de instrumentos planificadores. De esta forma, la Agenda Urbana Española, (AUE), responde al cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados de conformidad con la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, que ejemplifican cuáles son los planteamientos integrados que requiere el concepto simultáneo – ambiental, social y económico – de la **sostenibilidad**.

Por su parte, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU) contiene los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, indicando que **las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales** armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Y, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (en adelante, TRLOTUP), define en su artículo 3.1 el desarrollo territorial y urbanístico sostenible como: <<..*lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para **distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, así como los servicios y equipamientos**, con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje...*>>



En efecto, tras la época del boom urbanístico en nuestra Comunitat y los demoledores efectos de la crisis financiera posterior, especialmente dura con el sector inmobiliario, la normativa se ha orientado hacia la **prevalencia del paradigma ambiental** desde el punto de vista de la prevención de riesgos de catástrofes ambientales, ponderando previamente los efectos de todas las alternativas posibles antes de tomar la decisión de hacer un plan o proyecto urbanístico, a través de instrumentos como la evaluación ambiental estratégica o el estudio de impacto ambiental. En parecidos términos, se ha producido un **cambio en el diseño de las ciudades y, por ende, en la regulación de los usos del suelo en la ciudad**, en un viraje desde lo expansivo y de nueva creación hacia lo compacto y rehabilitado o renovado, con la compleja necesidad de tomar en consideración elementos tan relevantes como **garantías constitucionales** (vinculadas con la función social de la propiedad), **derechos sociales** (vivienda digna, participación en las plusvalías), **libertades económicas** (en usos terciarios e intervención administrativa en las actividades privadas) y **aspectos ambientales** ya señalados.

Otros aspectos de especial consideración a la hora de regular los usos del suelo en las urbes están directamente relacionados con la **integridad pública** o, mejor dicho, con su escasa aplicación en el ámbito urbanístico. Citaremos aquí la definición de integridad pública acuñada por la OCDE (Recomendación del Consejo General de la OCDE sobre Integridad Pública)<sup>1</sup>, de aceptación generalizada, expresando que la misma es *“La alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”*.

En efecto, una administración pública local o ente del sector público instrumental que, con competencias o participación en el proceso de creación de ciudades, mire hacia otro lado y posponga el cumplimiento de las obligaciones relativas a los marcos de integridad pública **estará abriendo las puertas a practicar sus políticas públicas de vivienda o actividades económicas con base en intereses privados**, chocando de plano con los principios constitucionales de buena administración (objetividad,

---

<sup>1</sup> En ese sentido, puede consultarse también el Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.



## EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.

imparcialidad, eficacia, eficiencia, legalidad, entre otros).<sup>2</sup> Algunas de dichas prácticas subjetivas, parciales o derivadas de **conflictos de intereses**<sup>3</sup> no detectados ni controlados desembocan, por ejemplo, en ubicaciones de **usos terciarios “a la carta”** de empresas privadas, en la **creación de “ghettos”** que no responden a criterios de planificación sostenible, a reservas de suelo para determinados polígonos o proyectos o a la controvertida figura de la **expropiación por ministerio de la Ley** que ha puesto en jaque las cuentas públicas de muchos municipios valencianos.

Por su parte, no podemos olvidar que, también en el ámbito urbanístico (estrechamente vinculado a la contratación del sector público) se ha producido el abuso de la figura de construcción jurisprudencial y de naturaleza excepcional del **enriquecimiento injusto**<sup>4</sup> como justificación para realizar encargos de prestaciones al margen de la legalidad (sin seguir el procedimiento legalmente previsto para realizar el encargo ni lo estipulado en las leyes sobre cómo compensar las obras o los trabajos realizados), esto es, reconociendo extrajudicialmente como crédito la factura presentada por quién ejecutó el encargo ilegal para evitar su empobrecimiento y el correlativo enriquecimiento de la Administración, con frecuencia sin depurar la infracción normativa y sin controles adecuados y suficientes ni comprobación de la inversión, lo que conlleva el perjuicio para las arcas públicas.

### 2.- El abuso del urbanismo como fuente de financiación local. Algunos ingresos vinculados a cómo se regulan los usos.

El Urbanismo ha generado en los años de grandes expansiones y desarrollos urbanos, en la época conocida como del **boom inmobiliario**, ingresos importantes derivados por el incremento del valor de los terrenos o plusvalías y de los impuestos por licencias de obras. Una justificación, bastante extendida ha sido la de justificar estos ingresos por la necesidad de obtener ingresos municipales, dada la insuficiencia de fondos de otros capítulos del presupuesto.

---

<sup>2</sup> El artículo 103.1 de la Constitución española de 1978 expresa: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”

<sup>3</sup> Vid. Manual didáctico visual AVAF: “*Los conflictos de interés en clave de integridad pública*”.

<sup>4</sup> Vid. Recomendación general AVAF: “*La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?*”, aprobada por Resolución del Director núm. 122/2020, de 11 de mayo.



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

No obstante estas justificaciones cortoplacistas, nos hemos encontrado con consecuencias devastadoras de los años de expansión de los desarrollos urbanos, estos llevan aparejado un incremento de la población y con ello un aumento de las obligaciones de prestación de servicios públicos, tales como mantenimiento de infraestructuras, construcción de centros de salud, culturales, deportivos, medioambientales... dentro del rango de servicios de prestación obligatoria previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en adelante LBRL, y artículo 34 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, en adelante LRLCV. Tras estas obligaciones que llevan aparejado un mayor gasto público, la dependencia del urbanismo como fuente de financiación, ha generado una tensión presupuestaria asfixiante para las Haciendas Locales. El propio, Tribunal de Cuentas (2013), afirma que.:

*<<la caída de la construcción tuvo un efecto inmediato sobre las haciendas municipales debido a la disminución de los ingresos directamente relacionados con el sector, como el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), las tasas por licencias urbanísticas, los aprovechamientos urbanísticos y otros ingresos por actuaciones de urbanización (cánones, cuotas, células, etc)...>>*

**El urbanismo es una de las principales fuentes de financiación de las Administraciones Públicas** así como de sendas gerencias de urbanismo, organismos y empresas públicas. En efecto, genera recursos financieros ordinarios (diversos impuestos y tasas).

En cuanto a los **impuestos**, podemos citar el Impuesto Sobre el Valor Añadido por la transmisión de terrenos, el Impuesto Sobre Transmisiones Patrimoniales para las segundas transmisiones, del de Actos Jurídicos Documentados para la cantidad ingente de actos que, en el tráfico inmobiliario, deben soportarse en documento público. Por su parte los bienes inmuebles suponen un aspecto importante de otros impuestos como el de la Renta de las Personas Físicas o del de Sociedades, en cuanto a valores derivados de la propia actividad inmobiliaria y la imputación de rentas, teniendo todos una regulación general mediante el aspecto censal del Catastro Inmobiliario, de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

En el ámbito local, la incidencia de la actividad inmobiliaria y el urbanismo tiene un efecto directo, ya que de los cinco impuestos existentes en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, TRLHL, artículo 59, tres de ellos están directamente vinculados a este ámbito y, así, excepto el Impuesto Sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto de Actividades Económicas, recaen sobre esta actividad, que es la realidad inmueble. Por su parte, el Impuesto Sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, genera **sendos ingresos vinculados a la actividad de construcción e implantación de usos en los municipios**. Y el Impuesto Sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se vincula a la reclasificación y transmisión de suelos y edificaciones. Finalmente, el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, impuesto que recae sobre la propiedad de los bienes inmuebles, especialmente de naturaleza urbana, puesto que los de naturaleza rústica vienen teniendo un carácter simbólico en toda su tributación.

A ello se unen las **Tasas**, cuyas mayores cuantías en los porcentajes de ingresos se corresponden con gravar los servicios municipales, que, de nuevo, recaen sobre situaciones urbanísticas.

Especial consideración merecen las **contribuciones especiales**, tales como los cánones de urbanización o las cuotas de urbanización, que retribuyen la labor de transformación urbanística sirviendo de pago al agente urbanizador privado (caso de gestión indirecta) o público (caso de gestión directa) por la ejecución de obras de urbanización que confieren al suelo la condición de solar o la aptitud para ser edificado por sus propietarios. Hay que tener bien presente, desde la misma planificación urbanística, la finalidad última de estas cuotas: la equitativa distribución de beneficios y cargas.

Sin embargo, **el urbanismo también es una fuente de financiación extraordinaria y de gastos con financiación afectada**. En el largo recorrido histórico, desde la legislación estatal del Suelo de 1956 hasta nuestros días, las entidades públicas han pasado a adoptar un papel activo que excede de sus potestades discrecionales en la materia, pasando a detentar la propiedad u otros derechos reales sobre suelos e inmuebles, fruto de procesos de transformación urbanística.



## EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.

La gestión de tales bienes por gerencias de urbanismo, empresas públicas u organismos públicos especializados mediante operaciones de enajenación, arrendamiento, permuta o concesión de los mismos, genera sendos ingresos. De igual modo, las entidades locales, como consecuencia de las cesiones obligatorias de suelo libre de cargas con destino al patrimonio municipal de suelo engrosan sus ingresos por la rentabilidad de su explotación, para fines legítimamente ordenados.

Tanto los ingresos patrimoniales como los del patrimonio municipal de suelo así como las contribuciones especiales están destinados a financiar gastos con financiación afectada; por tanto, solo podrán financiar gastos de capital pero nunca gastos corrientes.

Ello sin olvidar que los **convenios urbanísticos** pueden regular consensuadamente formas y modos de ingresos urbanísticos, por lo que habrán de estar alineados con su planificación. Interesa destacar la figura de los convenios como ámbito de obtención de suelos por vía contractual o de acuerdos entre promotores y los Ayuntamientos y, junto a ello, el cambio de la calificación de los suelos que, no sólo da lugar a situaciones poco éticas sino a prácticas perversas en la financiación municipal mediante la obtención de dinero por actuaciones singulares, en vez de mediante la correcta planificación. Por otra parte y en relación con esta figura, en el ámbito local, los Ayuntamientos tienden a estar a favor de los convenios urbanísticos como forma de conseguir ingresos e, igualmente, la modificación de planes es frecuente en los últimos años al objeto de obtener determinadas prestaciones; la vigilancia sobre construcciones ilegales y de desviaciones de proyectos es poco intensa, las sanciones suelen consistir en multas y casi nunca en demoliciones.

Debemos destacar que el Convenio Urbanístico, ya sean de planeamiento, gestión o de cualquier otra índole, si se somete a los debidos controles, y ámbitos de la publicidad y transparencia no debería ser una mala figura, no obstante se desarrolla en un ámbito resbaladizo y con una regulación, que era escasa y que en la actualidad, pese a haberse mejorado, resulta del todo insuficiente<sup>5</sup>, siendo la finalidad de los Convenios, tal y como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2001, la de: *«servir como instrumento de acción concertada para asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general»*.

---

<sup>5</sup> Artículos 9.8, 25.1, 32.2, 33, 61 del TRLSRU. En el ámbito de la Comunidad Valenciana, artículo 181 del TRLOTUP.



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

En general, la actividad económica que genera el urbanismo, cuando ésta deriva de un buen liderazgo y aplica una buena gestión, es positiva. No obstante, la falta de planificación urbanística lleva implícita muchos riesgos que pueden conducir al despilfarro de dinero público o al **aumento de las desigualdades sociales**. Pensemos, por ejemplo, que el ejercicio de **la potestad expropiatoria, la ocupación directa de suelo o la imposición de órdenes de ejecución**, según cómo y cuándo sean utilizadas, pueden implicar verdaderos ingresos públicos, motivados por las diferencias de valor entre el justiprecio abonado al particular o el polígono donde se le reconozca aprovechamiento lucrativo y el verdadero valor de mercado que la Administración o empresa pública correspondiente podría obtener de dichos inmuebles, con el consiguiente rédito.

Parecidas situaciones de desigualdad podrían darse en casos de **expropiación-sanción** por incumplimiento de la función social de la propiedad o de **ocupación directa para reservas de suelo público**, sin que se haga efectiva su materialización hasta épocas de mayor valor de mercado.

### **3. Breve repaso al “urbanismo insostenible” de la época del boom.**

El sistema jurídico-administrativo de la ordenación y planificación del suelo, ha propiciado la implantación de un urbanismo sin control y contrario a la integridad, que desvirtúan el propio sistema jurídico. La falta de justificación de la actuación urbanística conduce a una posible desviación de poder, al margen de incurrir en sendas responsabilidades de diversa índole. El urbanismo es, en efecto, una de las principales áreas de práctica cargada de riesgos potenciales de corrupción: desde delitos contra la ordenación del territorio o contra la Administración, con elevada responsabilidad civil, hasta responsabilidad medioambiental con obligación de reparar el daño y pagar cuantiosas sanciones pecuniarias, pasando por ser fuente de sendas reclamaciones de responsabilidad patrimonial, expropiaciones por ministerio de la ley capaces de endeudar a muchas entidades locales, o las perniciosas consecuencias para administraciones y entidades instrumentales, sector privado y ciudadanía propietaria de terrenos afectados por dos problemas ya sistémicos: los Programas a medio hacer; y las actuaciones que deberían ser objeto de restauración de la legalidad urbanística infringida, especialmente a partir del novedoso “premio al delator” en materia sancionadora.



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

A lo largo de toda la geografía, no faltan casos de corrupción urbanística y por tanto de un modelo de crecimiento urbano desmedido, insostenible, irracional, y en consecuencia contrario a la ética pública, casos como el hotel construido ilegalmente en la playa de **El Algarrobico en Carboneras**, Almería, paralizado cuando ya estaba prácticamente terminado en 2006 ya que invadía parcialmente la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. El complejo **Marina Isla Valdecañas**, aprobado en 2007, en 2010 inaugura parcialmente sus instalaciones y en 2011 recibe la orden de paralización cautelar. En parecida situación están las **Torres Gemelos 28**, en Benidorm, Alicante, de 22 plantas, parcialmente sobre la zona de servidumbre de protección marítima, con sentencias de demolición desde 2012, y así podríamos seguir, con multitud de ejemplos.

En muchos otros casos, las situaciones corruptas o fraudulentas no son tan claras de advertir al no haber construcciones ilegales, toda vez que los fenómenos reclasificatorios hacen que, de la noche a la mañana, se eleve exponencialmente el precio del suelo del ámbito afectado en beneficio de unos pocos y sin motivación adecuada y suficiente.

En nuestra **Comunitat Valenciana**, hemos sido testigos de la ruina en que incurrieron multitud de municipios como consecuencia del urbanismo feroz, que continúan arrastrando una inmensa deuda pública. Al final del presente documento señalamos algunos casos de irregularidades urbanísticas en nuestra Comunitat Valenciana ya judicializados, así como otros investigados desde esta Agencia Valenciana Antifraude (cuyos informes finales de investigación están publicados en la página web institucional).

En el ámbito autonómico, la creación de la Agencia Valenciana de Prevención y Lucha contra el fraude y la corrupción (AVAF) o de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio (organismo autónomo de la Generalitat para el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de la legalidad urbanística) son evidencias del rechazo social hacia las irregularidades urbanísticas contrarias a la integridad pública y, en definitiva, a los intereses generales.



#### **4. La necesidad de un nuevo enfoque: urbanismo en clave de integridad.**

El único camino posible hacia la creación de ciudades y la ordenación de sus usos desde una perspectiva de servir a los intereses generales, es en clave de integridad pública, lo que pasa por una planificación urbanística coordinada con la económica, que evitará el uso indebido del urbanismo como fuente de financiación, minimizando el despilfarro de dinero público o la perversión de fines tan legítimos como el reparto equitativo de beneficios y cargas. Todo ello sin perjuicio de las garantías patrimoniales y jurisdiccionales que el ordenamiento jurídico prevé para la protección del derecho de propiedad como límite de su función social y en evitación de vinculaciones singulares urbanísticas no indemnizadas o compensadas.

De ahí la importancia de la planificación **urbanística**<sup>6</sup> y la **sostenibilidad, tanto ambiental** (de la mano de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030) **como económica**, desterrando también que sendos riesgos se materialicen en daños muy difíciles de reparar para el medioambiente y para las arcas dinerarias de las entidades públicas valencianas.

De igual modo, se ha de considerar en la planificación urbanística y en la regulación de los usos del suelo la **posible afectación de la normativa de competencia**, dada la influencia que tiene el urbanismo en la misma (por ejemplo, la manera de planificar el uso terciario en la costa podrá afectar a la actividad turística hotelera, etc).

Para conseguir un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, debemos evitar conductas contrarias a la integridad, interiorizando en todo el sector público, todas las normas ya previstas en el ordenamiento jurídico que diseñan un sistema de **integridad pública**, tales como la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción o la vigente Ley de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana que, en su título III configura los mimbres para gestar el sistema de integridad valenciano.

En este contexto de abuso del urbanismo, debemos preguntarnos qué medidas podemos adoptar para invertir esta situación y crear un escenario de implantación de la Integridad en todo el ciclo de las

---

<sup>6</sup> Vid. Recomendación general AVAF: "La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones".



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

políticas públicas, y de esta forma legitimar las diferentes administraciones públicas con funciones en materia de urbanismo. Así, debemos de hacer uso de las medidas existentes tales como las previstas en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, de la Comunitat Valenciana, que contempla en su artículo 55.4, el fomento por parte de las Administraciones, incluida la local, de la elaboración y aprobación de **planes de prevención de riesgos para la integridad** a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización, entre las que se puede hacer énfasis en el urbanismo, siendo una de las competencias de los Ayuntamientos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la LBRL y 33 de la LRLCV.

Así para la implementación de la integridad, se debería realizar una **autoevaluación previa de los riesgos inherentes, en materia de urbanismo**, en todas sus fases, planificación, gestión y ejecución, analizando los riesgos contrarios a la integridad, con su impacto y probabilidad, para poder confeccionar los mapas de riesgos que permitan tener una imagen de la situación que se encuentra la respectiva entidad local. Debiendo poner especial cuidado en las medidas atenuantes, que permitan minimizar los riesgos<sup>7</sup>.

También, resultarán de especial importancia la implantación de los **Canales de Denuncia**, que ya constituyen una obligación legal para el conjunto de las administraciones públicas, de conformidad con las obligaciones derivadas de la implantación de las medidas previstas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

El **fomento de los controles tanto internos como externos**, en todo el proceso de toma de decisiones en el ámbito del urbanismo, contribuirá a minimizar las conductas contrarias a la integridad, y de esta forma permitir unos desarrollos urbanos, acordes con la integridad pública que demanda la sociedad actual, y que se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico.

En último término, hay que ser exigentes con la **transparencia** de los planes urbanísticos; no en vano, es el primer ámbito en el que se transpusieron las directivas europeas en la materia y aún queda mucho por hacer: les recomendamos que no se conformen con cumplir las exigencias formales en pos de un expediente puro, sino que fomenten foros de escucha activa a la población y a los distintos actores cívicos (asociaciones, etc) y, en caso de administraciones, procurar llegar a acuerdos entre

---

<sup>7</sup> Guía AVAF: “El Plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores”



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

todos los grupos políticos, pues la manera de hacer ciudades, ubicar actividades económicas o espacios verdes va a condicionar un futuro muy posterior a la duración de los mandatos del poder.

De la interpretación armónica del ordenamiento jurídico, y de la implantación de una administración pública transparente, dependerá que el modelo de territorio elegido sea racional, sostenible y ético y en definitiva encuentre la legitimidad del conjunto de la sociedad, desterrando prácticas contrarias a la ley, al derecho y a la integridad pública.

### **Anexo: ejemplos de irregularidades urbanísticas en la Comunitat Valenciana**

Para ilustrar las irregularidades y abusos urbanísticos que pueden dar lugar a fraude o corrupción, se ha elaborado la siguiente tabla, en la que se recogen algunos de los casos en nuestra *Comunitat*, extraídos de las publicaciones del *Observatori Ciutadà contra la Corrupció*: <https://observatoricorruptio.org/es/mapa/>:

**. Sentencia 32/2017, de 23 de enero, de la Audiencia Provincial de Valencia.**

Condena al alcalde de una localidad por delito de prevaricación urbanística del artículo 320 CP.

**Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante (nº304/2013) de 23 de mayo de 2013;**

Presenta el caso del concejal de urbanismo y contratación de un municipio alicantino, propietario de parte de una parcela que iba a ser urbanizada por el ayuntamiento.

**Sentencia Audiencia Provincial de Valencia (nº 32/2017), 23 de enero de 2017.**

#### **Descripción de los hechos**

El alcalde de Zarra, también administrador único de una empresa de edificación, transmite



## **EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

las participaciones de dicha mercantil a su hijo. Posteriormente, siendo su hijo administrador único de la empresa, se pusieron de acuerdo para construir a través de dicha mercantil viviendas en polígonos del término municipal de Zarra, los cuales tenían la calificación de suelo no urbanizable común, amparándose en licencias otorgadas por el Pleno del Ayuntamiento de Zarra, pese a tener conocimiento el Alcalde sobre la existencia de legislación urbanística que prohibía dicha actividad. A pesar de conocer dicha prohibición, votó favorablemente en el pleno la concesión de dichas licencias.

**Delito imputado:** prevaricación urbanística, 320.2 CP.

Reflejamos a continuación a casos concretos de denuncias presentadas en esta Agencia relacionados con actuaciones urbanísticas contrarias a la integridad pública, que culminaron en un informe final de investigación que podrá ser consultados de manera más extensa en el enlace adjunto.

### **Informes finales de investigación AVAF:**

#### **Ayuntamiento Daya Nueva (2020). Resolución 446/2020.**

Obligación del Ayuntamiento de ordenar la restauración de la legalidad urbanística, supuesto de ampliación de una vivienda, en suelo no urbanizable, sin la obtención de la licencia.

**Resolución 1011, de 31.12.2021: Ayuntamiento de Orihuela** relativa a recuperación del patrimonio municipal por incumplimiento de las condiciones estipuladas en el acuerdo de cesión del derecho de superficie y, permuta entre el Ayto y el Obispado.

**Resolución 1006, de 30.12.2021, Ayto de Benidorm** sobre irregularidades en relación con licencias de actividad y apertura de algunos hoteles en Benidorm.

**Resolución 862, de 30.11.2021, Ayto de Burriana** sobre la existencia de irregularidades administrativas en la ejecución de un convenio urbanístico y la falta de reclamación de penalidades por parte del Ayto al agente urbanizador.

**Resolución 141, de 28.02.2022,** Irregularidades medioambientales en el azagador Vereda de Perca en Ibi (Alicante) Polígono 10, parcelas 103, 109, 110, 9022, 9023.

**Resolución 662, de 5.08.2022,** concesión de licencias urbanísticas de obras y actividades solicitada pro la Asociación Cultural del Colegio Alemán de Valencia, para la ampliación de las instalaciones del centro educativo "Colegio Alemán de Valencia, existente en la parcela delimitada por las Calles Jaime Roig-Álvaro de Bazán.



**EL ABUSO DEL URBANISMO COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN LOCAL. EN CLAVE DE INTEGRIDAD PÚBLICA.**

**Resolución 680, de 26.08.2022**, irregularidades cometidas por el Ayuntamiento de Godella en relación con el Programa de Actuación Integrada (PAI) para el desarrollo de los sectores 31 y 32 “Cañada de Trilles” del PGOU, en concreto en relación con el acuerdo plenario adoptado por la citada entidad local 30.02.2020.

**Enlace de acceso a la información:** <https://www.antifraucv.es/resoluciones/>.

