

# Catálogo

**AVAF**

## **Riesgos contrarios a la integridad en materia de Urbanismo**



**AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE**  
AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA



## Catálogo AVAF

# Riesgos contrarios a la integridad en materia de Urbanismo.

Agencia de Prevención y Lucha contra el  
Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

València, enero de 2026

La versión digital de este documento está accesible en el sitio web: [www.antifraucv.es](http://www.antifraucv.es)



This work is licensed under the Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License.  
No se permite el uso comercial de la obra original ni la generación de derivadas.  
Para ver una copia de esta licencia <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Se emite el presente catálogo en cumplimiento de las funciones atribuidas en el artículo 4.e) de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, consistentes en realizar estudios y análisis de riesgos previos.



# Agencia Valenciana Antifraude

**Nos encontramos en:**

C/ Navellos, 14-3<sup>a</sup> | 46003 València

962 787 450

<https://www.antifraucv.es>

**Portal de Transparencia:**

<https://www.antifraucv.es/portal-de-transparencia/>

**Buzón de Denuncias:**

<https://www.antifraucv.es/buzon-de-denuncias-2/>

**Redes sociales:**



# Tabla de Contenidos

<b>1</b>	<b>Introducción.</b> <b>1.1. Urbanismo y riesgos contrarios a la integridad.</b>
<b>2</b>	<b>Riesgos derivados de la acción urbanística de los entes públicos y medidas atenuantes.</b>
2.1.	Riesgos generales con incidencia en el urbanismo.
2.2.	Riesgos específicos derivados del abuso de la utilización del urbanismo como fuente de financiación y medidas atenuantes.
2.3.	Riesgos derivados de procedimientos de responsabilidad patrimonial, por la aprobación o modificación de instrumentos de Planificación Urbanística y medidas atenuantes.
2.4.	Riesgos derivados de una inadecuada Gestión Urbanística y medidas atenuantes.
2.5.	Riesgos derivados de una inadecuada gestión de la Disciplina Urbanística y medidas atenuantes.
<b>3</b>	<b>Mecanismos de prevención para evitar o minimizar los riesgos inherentes a la actividad urbanística.</b>
3.1.	Autodiagnóstico previo y mapa de riesgos, como medida preventiva en la evaluación de los riesgos.
3.2.	La gestión patrimonial derivada del urbanismo en clave de integridad pública.
<b>4</b>	<b>Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de Urbanismo.</b>
<b>5</b>	<b>Conclusión.</b>
<b>6</b>	<b>Normativa, informes y fuentes de consulta.</b>



El **Urbanismo** ha constituido durante décadas un foco candente de corrupción que ha desplegado sus efectos por toda la geografía española y, también, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como en Europa, el desarrollo urbanístico y la construcción son sectores vulnerables a la corrupción.

En el presente Catálogo se citan **100 riesgos contrarios a la integridad en materia de urbanismo**, lo que obliga a reflexionar a los responsables públicos y abordar esta problemática, minimizar los impactos negativos que tiene para nuestra administración pública y, de esta forma, lograr el desarrollo armónico de nuestro territorio degradado por prácticas contrarias a la integridad y que constituyen una lacra para nuestras administraciones locales, cuyos efectos negativos en la hacienda pública se han trasladado, año tras año, a los presupuestos municipales generando una asfixia económica difícil de mantener en el tiempo.

En **materia de planeamiento**, el urbanismo suele ser un ámbito lleno de riesgos, dado que las decisiones que se adoptan sobre el posible uso del suelo incrementan exponencialmente el precio de este y, con ello, los factores de riesgo inherentes a la acción urbanística de los entes públicos.

También en la tramitación de los **títulos habilitantes para la edificación, licencias y autorizaciones**, pese al carácter reglado de la potestad para su otorgamiento, dicho ámbito está plagado de casos con prácticas contrarias a la integridad pública.

Existe un ingente número de sentencias en el **ámbito penal** con condenas por **delitos relacionados con la construcción ilícita en suelo de especial protección del artículo 319.1 del Código Penal, por delitos de edificación no autorizable en suelo no urbanizable, artículo 319.2 del CP, delitos por informes contrarios a las normas urbanísticas vigentes, artículo 320.1 CP, y delitos de prevaricación urbanística, artículo 320.2 CP**. Sentencias que prueban que la actuación urbanística está llena de riesgos contrarios a la integridad pública y que requieren de medidas concretas que minimicen el impacto negativo en nuestra administración.

# 01

## Introducción.



## 1.- Introducción.

### 1.1. Urbanismo y riesgos contrarios a la integridad.

Abordamos, desde la **Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción** de la Comunitat Valenciana, AVAF, el análisis de los principales riesgos contrarios a la integridad en materia de **Urbanismo** con motivo de las diferentes denuncias recibidas en la Agencia. Sólo en el **ejercicio 2024**, medio centenar de ellas tienen que ver con la acción urbanística de los entes públicos.

La problemática derivada del urbanismo y la ordenación del territorio excede del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Según la Memoria de la Fiscalía General del Estado, en el ejercicio **2024 se incoaron 5.361 procedimientos judiciales de los que 416 lo fueron por delitos contra el medio ambiente y 1.295 por urbanismo y ordenación del territorio, lo que representa un 24%**, siendo que se dictaron **1.056 sentencias condenatorias de las que 37 fueron por delitos contra el medio ambiente y 337 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, lo que representa un 26% sobre el conjunto de sentencias condenatorias en el ámbito de referencia, siendo un porcentaje muy elevado.**

Por su parte, en el ejercicio **2023, se incoaron 4.713 procedimientos judiciales, de los que 391 lo fueron por delitos contra el medio ambiente y 990 por urbanismo y ordenación del territorio. Se dictaron 959 sentencias condenatorias, 61 por delitos contra el medio ambiente, así como 295 por urbanismo y contra la ordenación del territorio.**

A estas cifras, que resultan ser bastante representativas, se añaden delitos que también tienen relación más o menos directa con el urbanismo como son los delitos en materia de **patrimonio histórico, la flora y la fauna, contra el medio ambiente...**

De esta forma, para evitar conductas contrarias a la integridad, debemos interiorizar en todo el sector público las normas ya previstas en el ordenamiento jurídico que diseñan un sistema de **integridad pública**: los principios de funcionamiento de la Administración Pública contemplados en el **artículo 103.1 de la Constitución Española** y desarrollados en el **artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público**<sup>1</sup>, que deben presidir toda la actuación de la administración pública.

En la Comunitat Valenciana disponemos de instrumentos valiosos que contribuyen a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. Así, podemos tomar como referencia, tanto la creación mediante **Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ([BOE](#) núm. 236, de 2 de octubre de 2015), en adelante LRJSP.

<sup>2</sup> ([DOGV](#) núm. 7928, de 30 de noviembre de 2016), en adelante Ley 11/2016.

Afrontamos este trabajo con el objeto de facilitar la detección de los principales riesgos contrarios a la integridad en materia urbanística, así como la propuesta de diferentes **controles atenuantes** para aplicar en los supuestos en los que los controles existentes se consideren que no son suficientes para hacer frente a los supuestos de *fraude, corrupción, irregularidades*. En definitiva, de actos contrarios a la **integridad pública**.

Y es que debemos destacar que contamos con importantes novedades legislativas que han venido a positivizar **la integridad** en nuestro ordenamiento jurídico, 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**<sup>3</sup>, que debe concebirse como un avance más en la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

En la Comunitat Valenciana, se han realizado avances importantes en la implementación de la integridad pública en el sector público con la creación de la **AVAF, la regulación de los lobbies, los conflictos de interés, la transparencia, el buen gobierno, los sistemas preventivos de alerta temprana** o la creación de la **Agencia Valenciana de Protección del Territorio** que representan hitos importantes en el buen funcionamiento de la Administración Pública.

Existen procedimientos judiciales interminables que se prolongan durante décadas mediante anulaciones consecutivas de planes generales e instrumentos de intervención ambiental, entremezclados con procedimientos penales, que son una lacra para el territorio y deterioran las instituciones públicas.

Las irregularidades urbanísticas afectan a cuestiones de especial importancia como la **clasificación del suelo** (reclasificaciones de suelos no urbanizables o protegidos) o **cambios de usos y planeamiento** (aumentos de edificabilidad, modificaciones puntuales o recalificaciones de usos). **También en materia de convenios urbanísticos, que se sustancian con apariencia de legalidad, lo que realmente encubre prácticas contrarias al ordenamiento jurídico, generando importantes beneficios a particulares y empresas sin justificación alguna.**

El **urbanismo** ha generado en los años de grandes expansiones y desarrollos urbanos, en la época conocida como del *boom inmobiliario*, ingresos importantes derivados del incremento del valor de los terrenos o plusvalías y de los impuestos por licencias de obras. Una justificación, bastante extendida, ha sido la de considerar estos ingresos necesarios para hacer frente a la insuficiencia de fondos de otros capítulos del presupuesto.

---

<sup>3</sup> ([BOE](#) núm. 44, de 21 de febrero de 2023), en adelante Ley 2/2023. Ha incorporado al ordenamiento interno español la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.



No obstante, estas justificaciones cortoplacistas hacen que actualmente nos encontremos con las 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...** dentro del rango de servicios de prestación obligatoria previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>4</sup> y en el artículo 34 de la 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana<sup>5</sup>.

Para prevenir y evitar estas situaciones contrarias al interés general y a la **integridad pública** se aborda este estudio desde la AVAF que, deseamos, sirva de marco de referencia para evitar la repetición de los errores del pasado y, de esta forma, caminar en la senda de la implementación de la **Integridad Pública** en todo el Sector Público.

Tal y como hemos adelantado en la introducción, 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, con prácticas corruptas que desvirtúan el propio sistema jurídico. Y es que la propia Constitución Española dedica al urbanismo importantes preceptos, tales como los **artículos 33, 45, 46, 47**, entre otros, que se pueden incardinrar en la acción urbanística de los entes públicos, en los que la función social de la propiedad tiene importancia en la concepción de la propiedad inmobiliaria y justifica, como indica el **artículo 47**, que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. De cómo instrumente la administración estos recursos, su planificación, gestión y el destino de estos, depende el valor del sistema urbanístico y con ello la satisfacción del interés general.

Los ayuntamientos tienen, en **materia urbanística**, competencia reconocida en la legislación de régimen local de forma amplia. Pese a la existencia de controles internos, se ha comprobado que estos no han funcionado como se esperaba, si a ello se une la insuficiencia de las dotaciones financieras que sufren de manera endémica gran parte de los municipios y que favorece que se acuda a las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos para sufragar las tensiones financieras de las correspondientes Haciendas Públicas municipales.

Abordar los principales riesgos contrarios a la integridad en materia de urbanismo nos obliga a tener que aproximarnos a las causas que determinan la situación actual, y es que, en el urbanismo, coinciden factores de diversa naturaleza. Por un lado, nos encontramos con una actuación que genera grandes plusvalías, con importantes ingresos económicos, tanto para los ayuntamientos como para particulares y empresas, cuestión que es foco de riesgos contrarios a la integridad pública.

También ha propiciado esta situación un **deficiente régimen de control de la actividad urbanística**, tanto por personal funcionario de las corporaciones municipales, que tienen en muchos casos debilitadas las plantillas de personal con competencias en materia de urbanismo, como por las dificultades de los órganos de control externo como la **Agencia Valenciana de Protección del Territorio, Sindicatura de Comptes, Defensor del Pueblo, así como la propia AVAF**.

<sup>4</sup> ([BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985](#)), en adelante LBRL.

<sup>5</sup> ([DOGV núm. 6296, de 24 de junio de 2010](#)), en adelante LRLCV.

La **huida del derecho administrativo**, con la creación de entidades instrumentales sometidos al Derecho privado para la gestión de los intereses públicos en el ámbito urbanístico, ha creado bastantes críticas, tanto por parte de la doctrina, como por el **Tribunal de Cuentas y la Fiscalía**. Y es que en el ámbito urbanístico proliferan **sociedades urbanísticas** de capital público que asumen de manera directa la gestión del urbanismo y del patrimonio, dejando en manos de los correspondientes plenos municipales la competencia meramente formal de la aprobación de los diferentes instrumentos urbanísticos, tanto de planeamiento como de gestión, que son previamente gestados en las diferentes sociedades. Esta situación genera que los procesos de elaboración de documentos y su resultado sobre el territorio prescindan de los trámites de participación pública y publicidad, entre otros.

También debemos llamar la atención sobre la **inactividad municipal** que, a través del silencio, ha permitido la obtención de licencias y autorizaciones, así como la terminación de actuaciones urbanísticas que no encuentran amparo en el ordenamiento jurídico-urbanístico, imposibilitando en muchas ocasiones la restauración del ordenamiento urbanístico infringido.

En este contexto, en el que se ha desarrollado el **urbanismo y la ordenación del territorio**, han tenido que ser los diferentes órganos judiciales los encargados del control *ex post* de las actuaciones ejecutadas en contra del ordenamiento urbanístico, existiendo graves problemas para los juzgados y tribunales derivados de la inejecución de sentencias. Por último, en la esfera del **derecho penal**, se han ventilado cuestiones de diversa naturaleza que tienen relación directa con el urbanismo a través de los diferentes tipos delictivos existentes en el Código Penal, que tampoco ofrecen una respuesta adecuada a la problemática de los casos de corrupción en materia urbanística.

El urbanismo se desarrolla en un ámbito en el que la especulación económica es elevada, lo que favorece conductas contrarias a la integridad pública. Un adecuado análisis de los riesgos contrarios a la integridad, así como la implementación de marcos de integridad pública, pueden ayudar a la erradicación de los casos de fraude y corrupción en una materia tan importante como el urbanismo y la ordenación del territorio.

La **problemática urbanística, y con ella los casos de fraude y corrupción**, se ve acrecentada por la complejidad de la normativa urbanística dado que conviven, por un lado, la normativa básica estatal que regula las condiciones básicas del suelo, así como la regulación propia que cada comunidad autónoma ha ido aprobando y, luego, cada municipio elabora, por su parte, sus instrumentos de planeamiento municipal y adopta las correspondientes ordenanzas municipales que inciden y determinan el modelo urbanístico del territorio. Confusión normativa y ambigüedad que han determinado supuestos de fraude y corrupción, aprovechando esa regulación carente de justificación y confusa. Otro elemento que fomenta la corrupción en el ámbito urbanístico viene determinado por la **discrecionalidad de la potestad de planificación, que dificulta el control de las decisiones adoptadas por los correspondientes ayuntamientos**. Sumando que, durante muchos años, sobre todo en los de crecimiento económico, llamado del *boom inmobiliario*, el urbanismo se ha contemplado sólo desde el prisma de los ingresos que representan las actuaciones urbanísticas y no se han tenido en cuenta los diferentes costes asociados a los desarrollos urbanísticos.



# 02

## **Riesgos derivados de la acción urbanística de los entes públicos y medidas atenuantes.**

## 2. Riesgos derivados de la acción urbanística de los entes públicos y medidas atenuantes.

### 2.1 Riesgos generales con incidencia en el urbanismo.

Desde la AVAF se han realizado diferentes trabajos que ahondan en el estudio y sistematización de los riesgos potenciales del Sector Público Valenciano, siendo todos ellos lectura recomendada y sobre los cuales reiteramos su interés por cuanto contribuyen a la implantación efectiva del sistema de integridad en el ámbito de la Comunitat Valenciana<sup>6</sup>.

También desde la propia AVAF se han realizado diferentes informes finales de investigación, en materia de urbanismo, en cuestiones relacionadas con la restauración de la legalidad urbanística, permutas de terrenos, licencias de actividad y apertura, convenios urbanísticos, irregularidades medioambientales, etc...

Pese a las justificaciones cortoplacistas de los desarrollos urbanísticos, 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 LBRL y en el artículo 34 de la 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.

Existen riesgos contrarios a la integridad en todas las áreas en las que despliega sus efectos el urbanismo. En **materia de elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento**, se produce con frecuencia la omisión de trámites esenciales del procedimiento que determinan la ausencia de documentos en la tramitación del expediente administrativo; también la existencia de informes ambiguos, imprecisos o informes emitidos por personal que no tiene la condición de funcionario público.

En otras ocasiones, se producen en el seno del expediente informes contradictorios entre sí. En **materia de gestión, ejecución y disciplina urbanística** se advierte la celeridad en la tramitación, en la elaboración de instrumentos de ordenación, como también en materia de disciplina urbanística. La inactividad suele ser una práctica habitual que demuestra una mala praxis de la administración pública.

---

<sup>6</sup> “Catálogo de riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención”<https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/12/Catalogo-de-riesgos.pdf>



Un riesgo bastante recurrente y con grave repercusión es el **conflicto de intereses en el ámbito urbanístico**, que se produce en diferentes grados, siendo el más evidente el que se produce cuando quien tiene la obligación de abstenerse no lo hace en el procedimiento, con infracción del artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, del artículo 21 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales<sup>7</sup> y del artículo 129 de la Ley de régimen local de la Comunitat Valenciana<sup>8</sup>, relativo a la imparcialidad. En el ámbito urbanístico, la detección de las situaciones de conflicto de intereses se complica con la interposición de sociedades, que dificultan el control de quién está detrás de los entramados societarios, para lo que se deben intensificar los controles con el Registro de la Propiedad, Catastro y Registro Mercantil, entre otros.

## 2.2.- Riesgos específicos derivados del abuso de la utilización del urbanismo como fuente de financiación y medidas atenuantes.

Tal y como hemos analizado, uno de los sectores más sensibles en los que se pueden producir actos contrarios a la integridad pública, lo encontramos en el **urbanismo**. Es por ello, que los diferentes presupuestos municipales han visto en esta fuente de ingresos una vía de solución de las tensiones presupuestarias existentes en la Hacienda Local.

No obstante, pese a ser una fuente de ingresos para la Hacienda de las entidades locales, también comporta gastos derivados de la adscripción de medios suficientes para hacer frente a todas las responsabilidades que tiene la administración en la materia. Resulta necesario que todo el personal al servicio de la Administración disponga de la adecuada formación para hacer frente a los riesgos que esta materia implica.

La **carenza de personal de las administraciones locales**, sobre todo de las de menor capacidad económica y de gestión, implica que en los diferentes presupuestos municipales, se conciba el urbanismo sólo desde el punto de vista de los ingresos que genera la acción urbanística de los entes públicos, descuidando las necesidades de organización y de medios materiales, económicos y técnicos para hacer frente a una competencia que tanta exigencia requiere.

Y resulta claro que existe una multitud de ingresos con repercusión en la Hacienda Pública, derivados de forma directa e indirecta de la acción urbanística de los entes públicos, tales como: Sector Hipotecario y de la construcción, Impuesto sobre el Valor Añadido, que recae sobre las primeras transmisiones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En relación con los incrementos del patrimonio y los de capital inmobiliario, el Impuesto sobre Sociedades, especialmente en el ámbito de las sociedades vinculadas a este ámbito inmobiliario.

<sup>7</sup> Aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre ([BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1986](#)).

<sup>8</sup> Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana ([DOGV núm. 6296, de 24 de junio de 2010](#))

En el ámbito local, acudiendo a lo dispuesto en el **texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**<sup>9</sup>, tras la enumeración de los diferentes recursos de las entidades locales en su artículo 2, es el artículo 59 donde se establecen los impuestos que tienen su origen en la acción urbanística en el ámbito local. De acuerdo con ambos preceptos se trata de:

- a.- Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI.
- b.- Impuesto sobre Actividades Económicas, IAE.
- c.- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, ICIO.
- d.- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

También constituyen fuente de financiación derivada del urbanismo, los siguientes recursos enumerados:

- e.- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- f.- Tasas.
- g.- Contribuciones Especiales y cuotas de urbanización.
- h.- Participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- i.- Subvenciones.
- j.- Los percibidos en concepto de precio público.
- k.- El producto de las operaciones de crédito.
- l.- El producto de las multas y sanciones derivadas de expedientes de disciplina urbanística.
- m.- Canon de urbanización y la garantía de la urbanización.
- n.- Aprovechamientos urbanísticos.

De una simple vista del TRLHL, se advierte el gran número de recursos que se encuentran vinculados al urbanismo. Pero, tras los ingresos procedentes del urbanismo, nos encontramos con la otra cara de la moneda que representan **los gastos que, con los desarrollos urbanísticos, hay que costear**. De esta forma, nos encontramos con desajustes presupuestarios, al no existir un estudio de la sostenibilidad financiera de los instrumentos de planeamiento ni un análisis con rigor de los gastos asociados a la actividad urbanística, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en la gestión de los espacios urbanos a través de las operaciones de regeneración y renovación urbana.

En este sentido el Tribunal Supremo en **Sentencia número 296/2016, de 12 de febrero**, con cita de la Sentencia de 30 de marzo de 2015, precisa que:

*<<Conviene aclarar que el concepto de **sostenibilidad económica** a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo no debe confundirse con el de **viabilidad económica**, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervenientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes>>.*

<sup>9</sup> 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 ([BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004](#)), TRLHL en adelante.

Así, los **informes de sostenibilidad económica** - desde la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo - constituyen el documento que busca asegurar que las actuaciones de transformación urbana que en ellos se contengan coadyuven a la consecución de un modelo racional de territorio sobre la base de un análisis de mercado inmobiliario, la capacidad financiera, el endeudamiento, la fiscalidad y demás variables económicas y presupuestarias de las administraciones públicas con competencia en materia territorial y urbanística.

La regulación de los **informes de sostenibilidad económica** se completa con lo previsto en texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015<sup>10</sup>, en su artículo 22.6, con los **informes de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística** de su competencia que deberán considerar, al menos, la sostenibilidad ambiental y económica. La regulación estatal pretende de esta forma que el **informe de sostenibilidad económica** sirva, no solo para cumplir formalmente el trámite, sino para que tenga trascendencia real y efectiva una vez se ejecute el planeamiento correspondiente. No obstante, nos encontramos con que el propio artículo 22 del TRLS 2015 impone esta obligación de realizar el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística a los municipios que deban tener junta de Gobierno Local, lo que nos obliga a tener que acudir a lo dispuesto en el artículo 20.1.b) de la LRBRL que dispone que la Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios superiores a 5.000 habitantes. Descendiendo a los datos, tal y como ya lo tiene indicado el Informe de 1990 del Comité de las Regiones de la UE, del “grave problema del infra municipalismo ya citado – **el 86% de los 8.000 municipios españoles no llega a los 5.000 habitantes**”, resulta que en el caso de este pretendido mecanismo su virtualidad práctica es muy limitada.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, de los 542 municipios, aproximadamente 385 no superan los 5.000 habitantes, lo que representa un **71,03%** de municipios que no tendrán la obligación de confeccionar los informes de seguimiento de la ejecución urbanística, lo que demuestra que este mecanismo tampoco ayuda al control de los desfases económicos que representa el urbanismo. Otro de los riesgos asociados al abuso del urbanismo como fuente de financiación lo representa también el hecho de qué contenido se dote a los informes de sostenibilidad económica.

Así, el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje<sup>11</sup> prevé un contenido mínimo previsto en el Anexo XIII de la memoria de viabilidad económica del informe de sostenibilidad económica y complejo inmobiliario.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> 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 ([BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015](#)), en adelante TRLS 2015.

<sup>11</sup> 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 ([DOGV núm. 9129, de 16 de julio de 2021](#)), en adelante TRLOTUP.

<sup>12</sup> Según la Disposición final segunda del TRLOTUP, los anexos tienen rango de disposición de carácter reglamentario.

Por su parte, el **presupuesto municipal** tiene que encontrarse en situación de equilibrio presupuestario, tal y como indica nuestro artículo 135 de la Constitución Española, así como también el artículo 3 de la **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**<sup>13</sup>, lo que exige que los ingresos y los gastos estén inicialmente nivelados pero, además exige que los ingresos corrientes sean mayores o iguales que los gastos corrientes, de forma que el excedente (ahorro bruto) financie todo o parte de los gastos de capital. De esta forma, en el presupuesto inicial, todos los gastos corrientes se financian con ingresos de similar naturaleza, mientras que los gastos de capital se financian con ingresos corrientes y/o capital. Con el equilibrio presupuestario, inicialmente los ingresos urbanísticos de naturaleza corriente como los ingresos por tasas por concesión de licencias financian cualquier tipo de gasto corriente, mientras que los ingresos urbanísticos de capital, como la enajenación de terrenos, financian exclusivamente gastos de capital, generalmente inversiones.

También, en el **ámbito autonómico**, tenemos los siguientes ingresos que tienen su origen en la actividad urbanística de conformidad con lo dispuesto en la **Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones**<sup>14</sup>: enajenaciones de bienes patrimoniales, concesiones demaniales, Tasas por emisión de Informes vinculados con el urbanismo, el producto de multas y sanciones provenientes del urbanismo, subvenciones y transferencias de capital para la ejecución de obras públicas, participación en tributos que tengan vinculación con el urbanismo (tributos cedidos).

### **2.3.- Riesgos derivados de procedimientos de responsabilidad patrimonial, por la aprobación o modificación de instrumentos de Planificación Urbanística y medidas atenuantes.**

Como hemos advertido en este catálogo el **urbanismo**, si bien ha constituido una fuente de financiación pública, también resulta ser fuente de riesgos que tienen repercusión negativa para nuestras Haciendas Públicas. Son innumerables los casos de corrupción urbanística que generan y han generado un grave impacto para nuestra Hacienda Pública.

Para cambiar esta tendencia y prevenir conductas contrarias a la integridad y ética pública, es por lo que la AVAF aborda este Catálogo, para ayudar a dotar de instrumentos y mecanismos para detectar, prevenir y erradicar el fraude y la corrupción en el ámbito urbanístico. Acercarse a los riesgos que la gestión del urbanismo presenta en nuestras administraciones públicas será un trabajo de reflexión que nos permitirá obtener una fotografía de la situación que en cada momento se encuentre cada uno de nuestros ayuntamientos y, de esta forma, prevenir actos contrarios a la integridad pública.

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ([BOE](#) núm. 103, de 30 de abril de 2012), en adelante LOEPSF.

<sup>14</sup> Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones ([DOGV](#) núm. 7464, de 12 de febrero de 2015), en adelante LHSP.



El régimen de responsabilidad patrimonial en materia urbanística no constituye un régimen diferenciado de la regulación general de la responsabilidad patrimonial, exigiéndose los mismos requisitos que es necesario que concurran en cualquier otro ámbito de la actividad administrativa, esto es, la existencia de un daño derivado de un actuar normal o anormal de una Administración Pública.

El **artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015**, recoge los supuestos indemnizatorios legalmente previstos, contemplando un variado listado de supuestos que dan derecho de indemnización como: la **alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización**, las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística, **vinculaciones y limitaciones singulares, modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades**, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, **ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas**.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, un gran número de municipios se encuentran con que sus instrumentos de planeamiento califican terrenos dotacionales de titularidad privada de forma desproporcionada, lo que determina que, en las fases de gestión y ejecución, no lleguen a adquirirse los mismos, dada la imposibilidad financiera de los Ayuntamientos para hacer frente a las adquisiciones de terrenos dotacionales debido a la asfixia financiera de los Ayuntamientos.

Una vez más, el urbanismo se ha visto cincelado por los diferentes procedimientos judiciales, toda vez que la **Sentencia 168/2023, de 22 de noviembre, estimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana<sup>15</sup>** y, por tanto, se declaró **inconstitucionales y nulas las disposiciones transitorias undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana<sup>16</sup> y la disposición transitoria vigésima del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje<sup>17</sup>**, por apreciar la contradicción entre dichas disposiciones transitorias con el derecho de propiedad del artículo 33 de la Constitución Española y el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución Española.

Tras la **Sentencia del Tribunal Constitucional**, se abre nuevamente una etapa de incertidumbre y de caos presupuestario para todas las entidades locales que cuentan con suelos dotacionales cuya titularidad permanece en manos privadas y que, por tanto, son susceptibles de dar lugar a la expropiación a instancia de los particulares afectados, ya sea mediante la expropiación rogada o por ministerio de la ley, conforme a lo previsto en el artículo 110 del TRLOTUP.

<sup>15</sup> Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

<sup>16</sup> En su redacción original, dada por la ley 13/2016, y en sus posteriores redacciones operadas por las leyes 27/2018, 9/2019 y 3/2020.

<sup>17</sup> 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.

## 2.4.- Riesgos derivados de una inadecuada Gestión Urbanística y medidas atenuantes.

La **gestión urbanística** tiene como objetivo llevar a la realidad las determinaciones del planeamiento, mediante la instrumentación de una serie de operaciones jurídicas y técnicas, el diseño de la ciudad previsto en los diferentes instrumentos de planeamiento de que se trate. En la gestión del planeamiento urbanístico es donde se lleva a cabo la **equidistribución de beneficios y cargas, así como la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas** generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

El marco general de la **gestión urbanística** se desarrolla en el Libro II del TRLOTUP, donde se detallan las reglas de equidistribución que ha de contener el planeamiento urbanístico. De esta forma tal y como indica el propio TRLOTUP, con la gestión urbanística se pretende, por un lado, la justa distribución de beneficios y cargas, así como la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. No obstante, estos principios o finalidades que se pretenden conseguir mediante las diferentes técnicas de gestión urbanística surgen diferentes riesgos asociados a la aplicación de tales principios.

Cuando el TRLOTUP se refiere, en su Libro II, a la **gestión urbanística**, engloba un entramado de instrumentos jurídicos complejos que pretenden llevar las determinaciones de los diferentes instrumentos de planeamiento a la realidad física, previamente redistribuyendo las plusvalías entre los propietarios intervenientes, como con el resto de la sociedad, dando cumplimiento al mandato constitucional del **artículo 47 de la Constitución Española**. Toda actividad de transformación o gestión urbanística debe estar legitimada por un planeamiento aprobado y vigente, a excepción de los supuestos de fuera de ordenación, ruina o ausencia de planeamiento previsto en la normativa urbanística.

Institutos jurídicos como la **reparcelación, expropiación y el patrimonio público del suelo**, han estado plagados de irregularidades y amparando supuestos de fraude y corrupción, como son los fines que se utilizan en supuestos de expropiación forzosa que aparentemente tienen cobertura con la declaración de utilidad pública o interés social pero, que en muchas ocasiones, al no existir un adecuado control patrimonial del suelo expropiado, pasan posteriormente a manos privadas sin justificación alguna. La indebida llevanza del inventario de bienes y derechos determina, en muchas ocasiones, el descontrol patrimonial del correspondiente Ayuntamiento y con ello múltiples problemas de gestión pública del suelo.



En las **reparcelaciones** también se producen múltiples riesgos en las diferentes fases de tramitación, teniendo repercusión en la gestión del suelo obtenido. Otro de los puntos en los que se intensifican las irregularidades es en la gestión del **Patrimonio Público del Suelo**, configurado como instrumento que tiene por finalidad la regulación del mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística de acuerdo con la legislación del Estado en materia de suelo. Pese a su más que loable definición y finalidad prevista, un gran número de municipios **no dispone de un Patrimonio Público del Suelo** separado del Patrimonio General, en unas ocasiones, por la inexistencia de un inventario de bienes y derechos y, en otras, por la deficitaria gestión de este. Esta situación provoca descontrol en la finalidad de los bienes que lo integran, en su destino, así como en el régimen de gestión contable del mismo, lo que determina la imposibilidad de ofrecer a través de la contabilidad la **imagen fiel del patrimonio y de la situación económico-financiera**.

Otra cuestión importante y directamente relacionada con el urbanismo lo representa el **patrimonio de las Entidades locales**, formado por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan, con independencia de si constituye una propiedad plena o un derecho real limitado o se trata de un bien mueble o inmueble. Y es que la vinculación entre el urbanismo y la gestión del patrimonio de las entidades locales es importante toda vez que, cuando se aprueben o modifiquen instrumentos de ordenación con capacidad de alterar la calificación jurídica de los bienes, tendrá su repercusión en el patrimonio de las entidades locales. Patrimonio que debe estar inventariado, así como coordinado con el Catastro y el Registro de la Propiedad. A nadie escapa que la realidad dista mucho de esta situación, lastrada durante décadas, en las que los Ayuntamientos no disponen de un inventario de bienes y derechos, así como tampoco son infrecuentes los casos en los que no se produce su rectificación y actualización de conformidad con lo que dispone la legislación vigente en la materia. Siendo así las cosas se indican, a continuación, diferentes riesgos y medidas atenuantes para evitar conductas contrarias a la integridad pública en esta materia.

## 2.5.- Riesgos derivados de una inadecuada gestión de la Disciplina Urbanística y medidas atenuantes.

La **disciplina urbanística** comprende el conjunto de técnicas y facultades con las que la Administración competente en materia urbanística garantiza el cumplimiento de la legalidad vigente, ya sea con carácter previo a los procesos de urbanización, edificación y usos del suelo o, en los supuestos de infracción del ordenamiento jurídico urbanístico, mediante los mecanismos tendentes a la restauración y en su caso sanción.

Es en este ámbito en el que la **inactividad administrativa** ha generado profundos problemas a lo largo de todo el territorio con la falta de disciplina urbanística o lo que algunos autores han calificado de verdadera indisciplina urbanística. Y es que los actos contrarios al ordenamiento urbanístico tienen grave repercusión sobre valores ambientales, paisajísticos y arquitectónicos. La pervivencia de construcciones ilegales ha generado áreas degradadas a nivel urbanístico sin contar con los servicios mínimos, tales como: **abastecimiento domiciliario de agua potable, evacuación de aguas residuales, alcantarillado, pavimentación etc....** creando grandes zonas en las que las condiciones de habitabilidad se encuentran fuertemente comprometidas. Muchas de estas situaciones difíciles de revertir, en unos casos por la prescripción de las acciones de que dispone la administración para la reversión de la situación, en otras ocasiones por la imposibilidad material de reponer a su estado original, entre otras, generan una situación lamentable en nuestro territorio y con ello de la calidad de vida. En no pocas ocasiones esta realidad ha sido propiciada por administraciones inactivas y en muchas ocasiones sin capacidad de reaccionar frente al flagrante incumplimiento de leyes, reglamentos, ordenanzas y diferentes instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

En la memoria de la **Fiscalía General del Estado** se indica, **en el ejercicio 2024**, que el control de las ejecutorias se torna difícil. Se ejecutaron 87 demoliciones de las que 25 son voluntarias y 62 forzosas, estando pendientes de ejecutar 150. En 2023 se reportaron un total de 72 demoliciones efectivamente realizadas, 37 voluntarias y 35 forzosas, estando pendientes de ejecutar un total de 64.

Mencionando expresamente que:

*<<A tenor de lo expuesto se hace imprescindible un mayor control de las ejecutorias en la materia, siendo crucial la necesidad de restaurar el orden jurídico alterado con la construcción ilegal, asumiendo los propios delegados de medio ambiente de las fiscalías, de manera directa, el control de las ejecutorias, precisamente con ese fin específico, reforzando para ello, si fuera necesario, las propias secciones>>.*

Lo que viene a reforzar la idea de la dificultad que tiene la restauración de la legalidad urbanística infringida y las innumerables trabas a la hora de revertir a la realidad urbanística antes del incumplimiento.



La **disciplina urbanística** se encuentra regulada en el Libro III del TRLOTUP, uno de los ámbitos donde la inactividad de la administración se ha dado con mayor intensidad dejando repartido por todo el territorio un ingente número de construcciones ilegales por la falta de reacción de la administración pública. Esto se traduce en cientos de miles de esas construcciones ilegales que descansan sobre nuestro territorio, consecuencia directa de esa inacción de la administración Pública, así como también de obras de urbanización que se encuentran inacabadas, incompletas, carentes de justificación de las determinaciones establecidas lo que supone una lacra para el desarrollo territorial y urbanístico de nuestra Comunitat Valenciana. Con esta inacción se generan múltiples problemas sociales, económicos, de movilidad, en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible, degradando la calidad de vida de las personas que habitan en su territorio y todo por la falta de respuesta frente a los abusos de la normativa urbanística de aplicación.

A parte de las consecuencias devastadoras para nuestro territorio, las autoridades responsables pueden incurrir en un delito de prevaricación por omisión. En este sentido, el Tribunal Supremo<sup>18</sup> determinó que la prevaricación de los funcionarios puede cometerse por omisión y, posteriormente, lo ha venido afirmando en numerosas sentencias.<sup>19</sup>

**Frente a la inactividad municipal se pueden adoptar diferentes medidas para luchar contra esta, tales como: la sustitución autonómica en las competencias municipales o la sustitución general** cuando se aprecie negligencia e inactividad general grave y manifiesta del municipio en el ejercicio de todas sus competencias propias de disciplina urbanística (artículo 287. 2 y 3 del TRLOTUP y 60 de la LRBRL).

Dado el descontrol y la inactividad municipal en supuestos de infracciones urbanísticas, resulta necesario **planificar la actividad de inspección urbanística**. Los artículos 289 y 290 del TRLOTUP regulan la inspección urbanística, teniendo como finalidad la comprobación de que las edificaciones y usos del suelo se ajustan a las especificaciones del ordenamiento urbanístico.

El Síndic de Greuges, en su informe anual correspondiente al ejercicio 2024, indica que las quejas en materia de urbanismo han aumentado, reflejando una creciente insatisfacción con la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico y en materia de disciplina urbanística. Indicando la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, que, de los más de 300 municipios adheridos, le habían remitido documentación en relación con más de 200 infracciones urbanísticas.

<sup>18</sup> Sala Segunda del TS, mediante acuerdo no jurisdiccional de 30 de junio de 1997.

<sup>19</sup> Vid. Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015, recurso 1574/2014.

El TRLOTUP determina las actuaciones que la administración competente, Generalitat y ayuntamientos, tienen que adoptar ante las actuaciones que contravengan la ordenación urbanística y consisten, entre otras, en: **la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada, la iniciación de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en los que pudiera ampararse la actuación ilegal, la imposición de sanciones a las personas responsables sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles o penales o la incoación del expediente de disciplina urbanística.**

# 03

## **Mecanismos de prevención para evitar o minimizar los riesgos inherentes a la actividad urbanística.**

### 3. Mecanismos de prevención para evitar o minimizar los riesgos inherentes a la actividad urbanística.

#### 3.1. Autodiagnóstico previo y mapa de riesgos, como medida preventiva en la evaluación de riesgos.

Una gestión en clave de **Integridad Pública** del urbanismo no debe olvidar ninguna de las dimensiones en las que se debe centrar la acción urbanística: la dimensión económica, social y ambiental de la **sostenibilidad** entendiendo el suelo, además de como un recurso económico, como un recurso natural elemental. En dicha gestión intervienen diferentes factores como la protección del medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la prestación de servicios y la cohesión social, entre otros muchos principios ya recogidos a nivel europeo en la Carta de Leipzig (2020) y la Agenda Territorial 2030.

En este sentido, el urbanismo ha sido objeto de abusos y de desfases en todos los niveles, tanto en la ordenación, como en la gestión, ejecución y disciplina urbanística generando despilfarros que han puesto en grave riesgo las Haciendas Locales al disminuir de forma drástica los ingresos en materia urbanística derivados de las épocas del denominado boom inmobiliario.

De esta forma, se recuerda por parte de la AVAF la necesidad de implantar e implementar los **marcos de integridad**.

La ausencia de marcos de integridad en cualquier ámbito de actividad de nuestras instituciones públicas y, concretamente, en el área de **urbanismo**, puede crear un espacio idóneo para la corrupción e impedir la misión de servicio público de cualquier entidad pública que ha de estar orientada a la consecución del interés general en su concreto ámbito competencial. De ahí la extraordinaria importancia de practicar la cultura de la integridad pública a todos los niveles de cada organización y ello pasa, necesariamente, por contar con los principales marcos de integridad: planes de integridad, códigos éticos, canales de comunicaciones y denuncias y prácticas formativas. Todos ellos tendentes a minimizar los riesgos e irregularidades (tanto penales como administrativas) derivadas de prácticas contrarias al interés general mediante la prevención y detección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, así como la adopción de medidas tendentes a su corrección.

Los **planes de integridad institucional** son una de las principales herramientas para prevenir la corrupción. Con el fin de facilitar la tarea de elaboración de los planes mencionados, la AVAF pone a disposición de toda entidad o persona incluida en su ámbito subjetivo de actuación una serie de materiales elaborados por el Servicio de Prevención<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> <https://www.antifraucv.es/actuaciones-de-prevencion-2/>



Como mecanismos de prevención orientados a minimizar los riesgos detectados en la organización, tanto si forman parte de un plan de integridad de la institución como si se aplican por separado, resulta esencial aplicar **marcos de integridad**. Estos marcos han de partir, en primer lugar, de la necesaria **implicación de los órganos de gobierno** de cada entidad que ha de basarse en un compromiso claro por la integridad con carácter general y, en particular en el ámbito urbanístico, que venga acompañado de los recursos suficientes para su implantación efectiva.

De igual manera, resulta esencial que dicho compromiso por la integridad se haga extensivo a todo el personal de la entidad a través de las oportunas **acciones de difusión y formación**, haciendo especial hincapié en aquellos empleados públicos que participen en el ámbito de las decisiones urbanísticas al tratarse de un sector de especial riesgo que requiere además de una alta profesionalización.

Con carácter general resulta esencial contar en cada entidad con **códigos éticos o de conducta** que recojan los principios y valores de conducta que deben orientar la actuación y organización de los cargos y servidores públicos, también en este ámbito. Sobre este particular, se hace preciso recordar que el artículo 55 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, impone a todas las entidades incluidas en su ámbito de aplicación la **obligación de elaborar** dichos códigos que deberán, además de incluir un contenido mínimo, concretar y desarrollar los principios de actuación recogidos en el artículo 54 de la misma norma legal. La Ley autonómica prevé, tanto para el diseño y adopción de los marcos de integridad derivados de estos códigos éticos y de conducta como para la implantación de planes de prevención de riesgos para la integridad, que las entidades cuenten con el asesoramiento y colaboración de la AVAF, sin perjuicio de las medidas de apoyo que prevé la propia ley a las entidades locales por parte de la Generalitat, las diputaciones o la FVMP.

Por otra parte, junto al **control interno institucional** y las medidas necesarias dirigidas a la prevención y gestión de aspectos esenciales como los **conflictos de interés**<sup>21</sup>, otro marco de integridad con el que debe contar toda entidad, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, es el correspondiente **canal interno de recepción de informaciones**, de uso preferente, y la **identificación de un canal externo**.

Sobre este aspecto se ha publicado la Guía AVAF: “Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF”, para facilitar dicho cumplimiento legal y una adecuada implementación de estos marcos de integridad o mecanismos de detección de irregularidades contrarias a la integridad, pudiendo además las entidades incluidas en su ámbito de actuación suscribir un Protocolo de colaboración funcional con la Agencia.

---

<sup>21</sup> Vid. Recomendación general de esta Agencia “[Reflexiones sobre el conflicto de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción](#).” Así como la lectura del [Manual didáctico visual “Los conflictos de interés en clave de integridad”](#).

Cada actuación contraria a la **integridad pública** puede derivar en daños en el medio ambiente y en nuestra Hacienda Pública, detrayendo recursos económicos para la satisfacción de los intereses generales a los que la administración pública se debe. Y es que la prevención de la corrupción debe estar presente en toda la actividad, en el ámbito urbanístico con mayor razón, al ser una actividad eminentemente discrecional donde puede ser un factor decisivo para la producción de la corrupción urbanística, sobre todo en el ejercicio de la **potestad de planificación**.

### 3.2. La gestión patrimonial derivada del urbanismo en clave de integridad pública.

De esta forma, en el sistema urbanístico español, su última fase tras la ordenación, ejecución, gestión e intervención administrativa en la edificación y uso del suelo corresponde con la conservación de todo el patrimonio urbano previamente ordenado y ejecutado que conforma la ciudad en condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad, funcionalidad y accesibilidad, entre otras.

Llegados a este punto debemos tener en cuenta en las diferentes administraciones públicas que, tras los procesos de ordenación del territorio, se derivan los bienes que cada entidad del sector público tiene el deber y la obligación de proteger. Así, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>22</sup>, artículos 32 y 45, las administraciones públicas **tienen la obligación de inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio y, en caso de que no conste de modo cierto la titularidad de algún bien que presumiblemente pueda formar parte de su patrimonio, debe investigar**.

En el ámbito local, **el inventario** es un documento de obligada creación en todas las entidades locales, obligatoriedad que viene prevista tanto en el artículo 86 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local<sup>23</sup> como en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales<sup>24</sup>, en su artículo 17.1.

La inexistencia del **Inventario de Bienes y Derechos** tiene múltiples implicaciones en lo que respecta al cumplimiento normativo en diferentes fases de la actuación administrativa. De esta forma, podemos destacar las siguientes:

---

<sup>22</sup> Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas ([BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003](#)), en adelante LPAP.

<sup>23</sup> Aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril ([BOE núm. 96 de 22 de abril de 1986](#)), en adelante TRRL.

<sup>24</sup> Aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, ([BOE núm. 96 de 22 de abril de 1986](#)) en adelante RBEL.

**a.-** Por un lado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36. 2 del **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales**<sup>25</sup>, los Secretarios e Interventores tomarán las medidas precisas para que, el día de la constitución de las nuevas Corporaciones Locales, esté entre la documentación receptiva la consistente en la documentación relativa al inventario del Patrimonio de la Corporación y sus organismos autónomos.

**b.-** La **rectificación del Inventario**, se debe realizar anualmente, artículo 33.1 del RBEL.

**c.-** La **comprobación del Inventario**, cuando se renueva la Corporación, artículo 33.2 del RBEL.

**d.-** Incumplimiento de la obligación de **proteger y defender el patrimonio** de las Administraciones Públicas, previsto tanto en la LPAP, en su artículo 28, como en el artículo 178.3 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

**e.-** Incumplimiento de la obligación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana<sup>26</sup>, de **publicar la información relativa al inventario de bienes y derechos**.

**f.-** Incumplimiento de la **obligación de inscripción en el Registro de la Propiedad**, previsto tanto en el artículo 86 del TRRL, así como en el artículo 36 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

De esta forma, aparte de constituir una obligación legal, queremos resaltar la importancia de tener actualizado el inventario para una **eficiente gestión y uso de los bienes locales**, ya que ello permitirá no sólo disponer de un conocimiento exacto y completo de los bienes que integran el patrimonio local, sino que de este modo se garantiza un mejor control y aprovechamiento de dichos bienes y se contribuye a delimitar responsabilidades en cuanto a su manejo y custodia, garantizando de este modo una mejora no sólo de los servicios sino, incluso, de la propia gobernabilidad local.

Una gestión del inventario de la Corporación redundará en beneficio del interés general, además de ser una herramienta para conocer en todo momento el patrimonio del que dispone la entidad local, dar la imagen fiel de su situación económico-financiera, de su patrimonio, ser fuente de generar recursos para el sostenimiento de los gastos públicos e instrumento de protección de este.

Un primer paso consiste en formar ese inventario, pero no acaba aquí. A lo largo del ejercicio presupuestario se van sucediendo diferentes actos que tienen repercusión en el patrimonio del ayuntamiento. Así, deberá rectificarse anualmente y, en todo caso, siempre que se renueva la Corporación debe efectuarse una comprobación en orden a deslindar las posibles responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y en su día para los miembros entrantes.

<sup>25</sup> Aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

<sup>26</sup> Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana ([DOGV núm. 9323, de 22 de abril de 2022](#))

El **Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo**, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional establece, en su artículo 3, que la función de fe pública comprende llevar y custodiar el **Inventario de Bienes** de la entidad. Si no se dispone del mismo, se hará imposible su llevanza y custodia. Esta situación genera diferentes escenarios contrarios a la integridad pública y el buen gobierno ya que, por un lado, **impedirá defender y proteger el patrimonio, siendo una obligación legal. La no llevanza del inventario también determina que no se podrá cumplir con la finalidad que se pretende con la contabilidad de las entidades locales, impidiendo conocer la situación de su patrimonio, el resultado económico-patrimonial, así como posibilitar el inventario y el control del inmovilizado material e inmaterial.**

Ello podrá derivar en responsabilidades desde diferentes vías:

**a.-** Así, se podrá incurrir en responsabilidad disciplinaria, de conformidad con el artículo 20 de la LPA.

**b.-** Supuestos de responsabilidad patrimonial y exigibilidad a los empleados públicos, ya que el artículo 32 de la LRJSP prevé la acción de regreso contra el empleado público en aquellos casos en los que se haya constatado una actuación concurriendo culpa, negligencia o dolo graves.

**c.-** En los supuestos más graves responsabilidad penal, en los tipos previstos en el Código Penal.

**d.-** Así como la responsabilidad civil que, de conformidad con el artículo 116 del Código Penal, prevé que toda persona que sea considerada criminalmente responsable de un delito lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios.

La constante preocupación del legislador por alcanzar una completa coordinación de la realidad inmobiliaria manifestada a través de dos instituciones diferentes, como son el Catastro y Registro de la Propiedad, ha tenido su mayor exponente en la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y, del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. La mejora de dicha coordinación se ha considerado indispensable para una mejor identificación de los inmuebles y una más adecuada prestación de servicios a ciudadanos y Administraciones. De esta forma, una política de gestión patrimonial, desarrollada y planificada en clave de integridad pública nos permitirá abordar múltiples problemas derivados de la ausencia de una gestión patrimonial coherente con el ordenamiento jurídico.

De este modo, junto a todo lo indicado anteriormente, nos permitirá dar el último paso en materia de gestión patrimonial que será, tras el inventario de bienes y derechos, alcanzar la coordinación de Catastro y Registro de la Propiedad. Disponer del inventario de bienes y derechos, permitirá dar una solución a los supuestos de inmatriculación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria que en el caso de existencia del Inventario a través de la certificación del Secretario de la Corporación, permite el acceso al Registro de la Propiedad.



# 04

## Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de Urbanismo.

## 4.- Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de urbanismo.

RIESGO	CONTROL ATENUANTE
1.- Riesgos derivados de la <b>falta de personal</b> con competencias en materia de urbanismo, técnicos y personal funcionario.	<b>C1.</b> - Planificación de los Recursos Humanos para atender las competencias en materia de urbanismo. Adecuación de la Relación de Puestos de Trabajo a las características propias de cada Ayuntamiento.
2.- Riesgo por la <b>insuficiente formación del personal funcionario</b> que interviene en los expedientes urbanísticos.	<b>C2.</b> - Establecer cursos de formación en materia de urbanismo para personal al servicio de la Administración, así como para los miembros electos.
3.- Indebida gestión de <b>conflictos de intereses</b> en los expedientes urbanísticos.	<b>C3.</b> - Aprobación de Código ético y de Conducta que recojan las medidas para el tratamiento de los conflictos de intereses.
4.- Riesgo por la <b>externalización de la gestión urbanística</b> en todas sus fases: aprobación de proyectos técnicos, modificaciones de planeamiento, tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico, otorgamiento de licencias urbanísticas.	<b>C4.</b> - Mejorar los mecanismos de control interno sobre insuficiencia de medios para licitar contrataciones en materia de ordenación del territorio.
5.- Ejercicio de potestades públicas por personal no funcionario.	<b>C5.</b> - Reservar las potestades públicas de urbanismo a los funcionarios de carrera implementando controles en la fase de redacción de pliegos, así como controles posteriores en materia de gestión urbanística.
<b>C6.</b> - Riesgos derivados de la vulnerabilidad de los órganos de control interno de la entidad local.	<b>C6.</b> - Dotar de medios personales, materiales, económicos y técnicos para hacer frente al control interno en la ordenación urbanística en todas sus fases.  Orden retributivo coherente con las responsabilidades asumidas evitando retribuciones variables en la configuración de estas.
7.- Crecimiento exponencial de la litigiosidad en el ámbito urbanístico.	<b>C7.</b> - Determinación de las áreas de riesgo en el ámbito urbanístico.
8.- Riesgo por sentencias anulatorias de instrumentos de ordenación urbanística.	<b>C8.</b> - Aprobación de instrumentos de ordenación tras el previo análisis de los objetivos que se pretende cumplir con su aprobación y/o modificación. Estudio del posible impacto en la Hacienda Local de la repercusión en caso de anulación del plan.
9.- Instrumentos de planeamiento sobre los que no se ha reflexionado sobre el modelo territorial que se está implementando en su municipio, al margen de una idea articulada de ciudad. Modificaciones sucesivas de planeamiento que desvirtúan el modelo urbanístico diseñado.	<b>C9.</b> - Análisis de las modificaciones del Plan de ordenación vigente que tengan en cuenta la idea de conjunto que debe presidir toda actuación en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

<b>10.-</b> Modificaciones de planeamiento general para dar cobertura legal a proyectos no tenidos en cuenta al aprobar el Plan General.	<b>C9.-</b> Análisis de las modificaciones del Plan de ordenación vigente que tengan en cuenta la idea de conjunto que debe presidir toda actuación en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
<b>11.-</b> Modificaciones puntuales que realmente son revisiones del modelo urbanístico.	<b>C10.-</b> Tramitación de instrumentos de ordenación que se ajusten a las necesidades territoriales.
<b>12.-</b> Calificación de suelos dotacionales de titularidad privada que dan lugar a las solicitudes de expropiación rogada o por ministerio de la ley.	<b>C11.-</b> Estudio y análisis de los suelos dotacionales de titularidad privada.
<b>13.-</b> Falta de justificación/motivación del modelo territorial elegido, tanto en la aprobación como en la modificación de este.	<b>C12.-</b> Fomentar la transparencia en los procesos de toma de decisiones a través de mecanismos que favorezcan a la ciudadanía, con repercusión en la ordenación del territorio y el urbanismo.
<b>14.-</b> Falta de concreción de los objetivos pretendidos con la aprobación o modificación.	<b>C13.-</b> Establecer cauces de participación ciudadana efectivos mediante la implantación real y efectiva de los planes de participación ciudadana, con carácter previo a la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, así como de los correspondientes proyectos de obras a ejecutar en los correspondientes términos municipales.
<b>15.-</b> Descoordinación con la planificación urbanística supramunicipal.	<b>C14.-</b> Incrementar el control en relación con la debida coordinación de la ordenación urbanística con la ordenación del territorio buscando soluciones integradoras y que fomenten el desarrollo sostenible.
<b>16.-</b> Ausencia de informes sectoriales exigibles.	<b>C15.-</b> Fomentar la colaboración entre administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo que fomenten la coordinación sectorial.
<b>17.-</b> Modificaciones puntuales de planeamiento, que den cobertura a revisiones de Planeamiento o legalización de actuaciones ilegales.	<b>C16.-</b> Dotar de los correspondientes medios materiales, económicos y técnicos para la comprobación de la actuación de modificación del planeamiento.
<b>18.-</b> Modificaciones puntuales de planeamiento, cuyo objetivo es evitar la ejecución de sentencias dictadas por los diferentes órdenes jurisdiccionales.	<b>C17.-</b> Implementar la cultura de la integridad pública en la actuación urbanística.
<b>19.-</b> Modificaciones que tienen su única justificación en la legalización de actuaciones ilegales.	<b>C19.-</b> Exigir mayor motivación en los expedientes de modificaciones de planeamiento, analizando los resultados que se pretenden con la aprobación de las correspondientes modificaciones de planeamiento.
<b>20.-</b> Modificaciones de planeamiento que pretenden eludir los principios de equitativa distribución de beneficios y cargas.	<b>C20.-</b> Dotar de los correspondientes medios materiales, económicos y técnicos, para la comprobación de la actuación de modificación del planeamiento.
<b>21.-</b> Modificaciones que favorecen, con infracción del ordenamiento jurídico a particulares sin justificación.	<b>C21.-</b> Ejercicio de la actuación de control de la actuación urbanística desarrollada, previa la correspondiente planificación.

<b>22.-</b> Convenios de planeamiento que pretenden favorecer intereses privados sin justificación.	<b>C22.-</b> Incrementar los controles de intervención en la formalización de convenios urbanísticos que aparentemente no representan cargas económicas para el Ayuntamiento.
<b>23.-</b> Convenios que disponen de las potestades de planeamiento.	<b>C23.-</b> Implementar la transparencia en los procesos de toma de decisiones en materia de formalización de convenios urbanísticos.
<b>24.-</b> Convenios que resultan más gravosos que la actuación municipal en sí misma considerada.	<b>C24.-</b> Analizar la sostenibilidad económica a la hora de aprobación de los correspondientes convenios urbanísticos.
<b>25.-</b> Riesgo de clasificaciones, reclasificaciones, modificaciones sin adaptarse a la realidad territorial del ámbito de referencia.	<b>C25.-</b> Intensificar los controles internos en materia de planificación urbanística.
<b>26.-</b> Riesgo de no disponer de los informes de sostenibilidad económica.	<b>C26.-</b> Establecer check list en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planificación, modificaciones.
<b>27.-</b> Riesgo de no analizar los costes que representan para la correspondiente entidad local la aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación urbanística.	<b>C27.-</b> Implementar el análisis del coste económico a largo plazo valorando todos los impactos económicos que se derivan de la ordenación territorial.
<b>28.-</b> Riesgo por vinculaciones singulares derivadas de los procedimientos de aprobación y modificación del planeamiento.	<b>C28.-</b> Análisis de costes en relación con las vinculaciones singulares derivadas de los instrumentos de ordenación urbanística.
<b>29.-</b> Privaciones singulares de la propiedad derivadas de los procedimientos de aprobación y modificación del planeamiento.	<b>C29.-</b> Fomentar la participación pública de los instrumentos de aprobación y modificación del planeamiento.
<b>30.-</b> Clasificación de suelos dotaciones sin justificación adecuada y suficiente.	<b>C30.-</b> Fomentar la transparencia real y efectiva en los procesos de aprobación de proyectos con impacto en el territorio.
<b>31.-</b> Riesgos en la Hacienda Pública en los supuestos indemnizatorios.	<b>C31.-</b> Establecer previsiones presupuestarias tanto en ingresos como en gastos acordes con la realidad urbanística del municipio correspondiente.
<b>32.-</b> Riesgos derivados de supuestos de responsabilidad patrimonial por aprobaciones de instrumentos de ordenación.	<b>C32.-</b> Estudio y análisis pormenorizado de los posibles impactos para la Hacienda Pública por la aprobación de instrumentos de planeamiento, modificaciones, en los supuestos de fuera de ordenación por anulación de títulos habilitantes.
<b>33.-</b> Riesgos derivados de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por aprobaciones de planeamiento y modificaciones, en los supuestos de fuera de ordenación.	<b>C32.-</b> Estudio y análisis pormenorizado de los posibles impactos para la Hacienda Pública, por la aprobación de instrumentos de planeamiento, modificaciones en los supuestos de fuera de ordenación por anulación de títulos habilitantes.
<b>34.-</b> Riesgos derivados de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades.	<b>C32.-</b> Estudio y análisis pormenorizado de los posibles impactos para la Hacienda Pública por la aprobación de instrumentos de planeamiento, modificaciones en los supuestos de fuera de ordenación, por anulación de títulos habilitantes.

<b>35.-</b> Riesgos derivados de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente.	<b>C32.-</b> Estudio y análisis pormenorizado de los posibles impactos para la Hacienda Pública, por la aprobación de instrumentos de planeamiento, modificaciones en los supuestos de fuera de ordenación, por anulación de títulos habilitantes.
<b>36.-</b> Riesgos derivados de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, por anulación de licencias como consecuencia de la anulación del Planeamiento Urbanístico.	<b>C32.-</b> Estudio y análisis pormenorizado de los posibles impactos para la Hacienda Pública, por la aprobación de instrumentos de planeamiento, modificaciones en los supuestos de fuera de ordenación, por anulación de títulos habilitantes.
<b>37.-</b> Riesgos derivados de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por la ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas.	<b>C32.-</b> Estudio y análisis pormenorizado de los posibles impactos para la Hacienda Pública, por la aprobación de instrumentos de planeamiento, modificaciones en los supuestos de fuera de ordenación, por anulación de títulos habilitantes.
<b>38.-</b> Adopción de acuerdos y resoluciones contrarios a los informes técnicos y jurídicos.	<b>C33.-</b> Remisión de los informes contrarios al órgano de control correspondiente.
<b>39.-</b> Adopción de acuerdos y resoluciones sin contar con los preceptivos informes sectoriales.	<b>C34.-</b> Plasmación en los acuerdos y resoluciones de forma clara de la adopción del acuerdo/resolución contraria a los informes técnicos y jurídicos.
<b>40.-</b> No disponer de plan de inspección en materia de gestión urbanística.	<b>C35.-</b> Aprobación del Plan de Inspección en materia de gestión urbanística.
<b>41.-</b> Riesgos por flexibilizar los controles previos en las ordenanzas reguladoras.	<b>C36.-</b> Implementación de sistemas internos y externos de comunicación y alerta de conductas contrarias a la integridad pública.
<b>42.-</b> Redacción y elaboración de informes técnicos a través de servicios externos, asumiendo funciones reservadas a funcionarios públicos.	<b>C37.-</b> Incrementar los controles internos por el personal competente.
<b>43.-</b> Intervención de personal laboral, en expedientes urbanísticos.	<b>C38.-</b> Implementación de sistemas internos y externos de comunicación y alerta de conductas contrarias a la integridad pública
<b>44.-</b> Desfases en la fase de ejecución de contratos de prestación de servicios por personal externo.	<b>C39.-</b> Incrementar los controles internos en fase de ejecución de contratos con personal técnico externo a la entidad local.
<b>45.-</b> Relación de Puestos de Trabajo, en las que no existen puestos de personal funcionario en materia urbanística.	<b>C40.-</b> Revisión de la Relación de Puestos de Trabajo, analizando las funciones desarrolladas por el personal laboral en el servicio de urbanismo o denominación equivalente.
<b>46.-</b> Riesgo de que las plusvalías derivadas de los procesos urbanísticos queden en manos de los propietarios, sin garantizar la redistribución de esas plusvalías.	<b>C41.-</b> Garantizar que los porcentajes de cesión de los aprovechamientos se corresponden con la realidad de los ámbitos de gestión.
<b>47.-</b> Riesgo derivados de Convenios Urbanísticos, en los que se fijan estipulaciones que de forma encubierta distorsionan el planeamiento vigente.	<b>C42.-</b> Incrementar el control interno en materia de Convenios Urbanísticos.
<b>48.-</b> Riesgos derivados de los ingresos obtenido por Convenios Urbanísticos, sin control interno adecuado.	<b>C43.-</b> Incrementar el control interno en materia de Convenios Urbanísticos.

<b>49.-</b> Riesgos derivados de la falta de transparencia de los Convenios Urbanísticos, existentes en las Corporaciones Locales, desconociendo en caso de incumplimiento las responsabilidades económicas en las que puede incurrir administración.	<b>C44.-</b> Motivación de la entidad económica que representa el Convenio en caso de incumplimiento para ambas partes.
<b>50.-</b> Riesgos derivados de los procedimientos de enajenación de suelos públicos.	<b>C45.-</b> Incrementar el control interno en los procedimientos de enajenación de suelos públicos.
<b>51.-</b> Riesgos económicos derivados de la inejecución de dotaciones públicas en los desarrollos urbanos.	<b>C46.-</b> Análisis de los costes económicos derivados de los instrumentos de ordenación urbanística.
<b>52.-</b> Convenios urbanísticos, como fuente de obtención e ingresos antes de la aprobación de los planes, con reservas de aprovechamiento.	<b>C47.-</b> Motivación de la entidad económica que representa el Convenio en caso de incumplimiento.
<b>53.-</b> Inadecuada motivación del sistema de gestión elegido. Pudiendo suponer para la Administración la asunción de la financiación de las obras de urbanización.	<b>C48.-</b> Estudio analítico de la decisión a adoptar en materia de gestión para evitar costes innecesarios para la entidad local.
<b>54.-</b> Riesgos por la externalización en el sector privado, total o parcialmente de las actuaciones materiales, técnicas y jurídicas que se precisen para la elaboración y ejecución de los Programas.	<b>C49.-</b> Informe justificativo de los medios existentes en la administración que justifiquen la externalización de las actuaciones necesarias para la elaboración y ejecución de los programas.
<b>55.-</b> Riesgo por la creación de entidades mercantiles constituidas por la Administración para la gestión o ejecución del planeamiento.	<b>C50.-</b> Motivación adecuada y suficiente, para la constitución de entes instrumentales con competencias en materia de urbanismo.
<b>56.-</b> Deficiencias en la consignación presupuestaria del coste total de las cargas de urbanización.	<b>C51.-</b> Adecuada dotación presupuestaria para hacer frente a los costes de urbanización por la entidad local.
<b>57.-</b> Riesgo por el ejercicio de funciones públicas, reservadas a la administración por personal laboral, en sociedades mercantiles.	<b>C52.-</b> Incrementar los controles internos que eviten el uso de potestades públicas por personal laboral de sociedades mercantiles.
<b>58.-</b> Riesgos de inactividad ante actuaciones contrarias a la ordenación del territorio y urbanísticas.	<b>C53.-</b> Aprobación de plan de inspección de obras, actividades y servicios.
<b>59.-</b> Riesgo de que se legalicen edificaciones, obras y actuaciones contrarias al planeamiento derivadas de la inactividad municipal.	<b>C54.-</b> Adecuación de los Recursos Humanos materiales y técnicos a las necesidades para hacer frente a las competencias en materia de urbanismo.
<b>60.-</b> No atender los mecanismos de denuncia y alerta.	<b>C55.-</b> Implantación de canal interno y externo de denuncias.
<b>61.-</b> Riesgo de caducidad de los procedimientos de imposición y ejecución de las sanciones urbanísticas.	<b>C56.-</b> Adecuación de los Recursos Humanos, materiales y técnicos a las necesidades para hacer frente a las competencias en materia de urbanismo.
<b>62.-</b> Falta de medios personales, materiales y técnicos para actuar en los supuestos de Disciplina Urbanística.	<b>C56.-</b> Adecuación de los Recursos Humanos materiales y técnicos a las necesidades para hacer frente a las competencias en materia de urbanismo.
<b>63.-</b> Ausencia de planificación en materia de control de actividades, obras y servicios contrarios a la ordenación urbanística.	<b>C57.-</b> Incrementar medidas de control en la fase de ejecución urbanística.

<b>64.-</b> Carencia de personal cualificado con funciones de control e inspección.	<b>C58.-</b> Adopción de planes de formación en materia de disciplina urbanística.
<b>65.-</b> Ausencia de controles internos en materia de control de actividades, obras y servicios contrarios a la ordenación urbanística.	<b>C53.-</b> Aprobación de plan de inspección de obras, actividades y servicios.
<b>66.-</b> Ausencia de controles en fase de ejecución urbanística.	<b>C59.-</b> Incrementar medidas de control en la fase de ejecución urbanística.
<b>67.-</b> Deficiente control de las obras ejecutadas en el término municipal.	<b>C59.-</b> Incrementar medidas de control en la fase de ejecución urbanística.
<b>68.-</b> Obras ejecutadas sin autorización previa o sin ajustarse a sus determinaciones.	<b>C53.-</b> Aprobación de plan de inspección de obras, actividades y servicios.
<b>69.-</b> Otorgamiento de licencias sin seguir el procedimiento legalmente establecido.	<b>C54-</b> Incrementar los controles internos en la tramitación de los expedientes de tramitación de autorizaciones y licencias de obras.
<b>70.-</b> Falta de control del orden de tramitación y resolución de los expedientes.	<b>C55.-</b> Implementar controles de seguimiento de orden de prelación de resolución de expedientes en tramitación.
<b>71.-</b> Falta de previsión de asignación de expedientes a los diferentes funcionarios, en el caso de ser una entidad local de mayor tamaño.	<b>C56.-</b> Implantar procedimiento de auditoría interna de comprobación del orden de tramitación de los expedientes.
<b>72.-</b> Carencia de medios personales y materiales para la tramitación y resolución de los expedientes en tramitación.	<b>C57.-</b> Planificación adecuada y suficiente de los recursos humanos adscritos al servicio de urbanismo o denominación equivalente.
<b>73.-</b> Ausencia de control de las licencias concedidas y las previamente autorizadas.	<b>C58.-</b> Aprobación de plan de inspección de las obras y actividades autorizadas en el que se verifique la constatación entre lo autorizado y lo realmente ejecutado.
<b>74.-</b> Falta de adopción de medidas provisionales para impedir la ejecución de obras no amparadas en título habilitante o separándose de él.	<b>C59.-</b> Inspección de obras ilegales en trámite de demolición.
<b>75.-</b> Falta de motivación en las resoluciones y acuerdos que resuelvan los correspondientes expedientes de otorgamiento o denegación de los correspondientes títulos habilitantes.	<b>C60.-</b> Control de la motivación de los actos y acuerdos adoptados en materia urbanística.
<b>76.-</b> Otorgamiento de Licencias provisionales o a precario, sin cumplir las determinaciones legales.	<b>C61.-</b> Inspección y control de las licencias provisionales aprobadas.
<b>77.-</b> Otorgamiento de Licencias o Autorizaciones por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.	<b>C62.-</b> Incrementar los controles internos en la tramitación de los expedientes urbanísticos.
<b>78.-</b> Demora injustificada en la resolución de expedientes de otorgamiento de autorizaciones para la ejecución de obras.	<b>C63.-</b> Implementar los medios personales, materiales y técnicos.
<b>79.-</b> Implantación de obras con carácter indefinido en suelo rural, justificado mediante licencias provisionales.	<b>C64.-</b> Inspección de obras ilegales.
<b>80.-</b> Falta de informes sectoriales en la tramitación y resolución de expediente de concesión de licencias de Obras.	<b>C65.-</b> Control interno de la tramitación de los expedientes de concesión de licencias de obras.

<b>81.-</b> Conflictos de interés derivados de la tramitación de los correspondientes expedientes de Licencias de Obras.	<b>C66.-</b> Implementar controles internos que eviten el conflicto de interés.
<b>82.-</b> Edificaciones realizadas previas a la preceptiva urbanización o simultánea a la misma.	<b>C67.-</b> Inspección de obras de urbanización.
<b>83.-</b> Indebida utilización de las Declaraciones responsables y comunicaciones previas.	<b>C58.-</b> Aprobación de plan de inspección de las obras y actividades autorizadas, en el que se verifique la constatación entre lo autorizado y lo realmente ejecutado.
<b>84.-</b> Riesgo por la inactividad municipal ante la ejecución de demoliciones de construcciones ilegales.	<b>C68.-</b> Adhesión a la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.
<b>85.-</b> Riesgo de insuficiencia de recursos para hacer frente a las irregularidades urbanísticas.	<b>C69.-</b> Coordinar el presupuesto con la realidad urbanística, en relación con las necesidades de medios personales, materiales y técnicos para hacer frente a las irregularidades urbanísticas.
<b>86.-</b> Ausencia de inventario de bienes y derechos de la Entidad Local.	<b>C70.-</b> Creación del inventario de Bienes y Derechos.
<b>87.-</b> Riesgos derivados de la ausencia de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los Bienes y Derechos de la Entidad Local.	<b>C71.-</b> Planificar la inscripción de los bienes y derechos en el Registro de la Propiedad, coordinación con Catastro.
<b>88.-</b> Supuestos de responsabilidad patrimonial, derivadas de la deficiente gestión del patrimonio municipal.	<b>C72.-</b> Planificación de la Gestión Patrimonial de la Entidad Local.
<b>89.-</b> Riesgos derivados de la deficiente explotación del patrimonio de la Entidad Local por ausencia de mecanismos de inventario de los bienes y derechos que constituyen el Patrimonio de la Entidad Local.	<b>C73.-</b> Promover la creación, sostenimiento y actualización del inventario de Bienes y Derechos.
<b>90.-</b> Riesgos derivados de las irregularidades para la toma de posesión de los miembros electos y los salientes a los efectos de deslindar las responsabilidades con motivo del cambio de mandato al no disponer de mecanismos de control y gestión patrimonial.	<b>C74.-</b> Impulsar Códigos Éticos y de Conducta en el marco de la gestión patrimonial.
<b>91.-</b> Riesgos derivados de la falta de información a los miembros electos con motivo del cambio de corporación, por la falta de llevanza del inventario de bienes y derechos, así como los derivados de la ausencia de inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, así como de la coordinación con el Catastro.	<b>C75.-</b> Incrementar los controles internos por medio de los informes preceptivos en los expedientes de gestión patrimonial con advertencia expresa de las deficiencias existentes en materia de gestión patrimonial, tales como ausencia de inventario, falta de actualización, ausencia de inscripción en el Registro de la Propiedad.



<b>92.-</b> Riesgos derivados de tributación de bienes de las Entidades Locales, al no tener definidos en el Inventario de Bienes y Derechos la calificación jurídica de los mismos.	<b>C75.-</b> Incrementar los controles internos por medio de los informes preceptivos en los expedientes de gestión patrimonial con advertencia expresa de las deficiencias existentes en materia de gestión patrimonial, tales como ausencia de inventario, falta de actualización, ausencia de inscripción en el Registro de la Propiedad.
<b>93.-</b> Riesgos derivados de los expedientes de alteración jurídica de los bienes, en los que no se hacen las anotaciones correspondientes en el Inventario municipal.	<b>C76.-</b> Fomentar los controles internos que adviertan de la insuficiencia de los mecanismos de protección del patrimonio de las entidades locales con advertencia de las responsabilidades disciplinarias, civiles, patrimoniales y penales en las que pueden incurrir los diferentes responsables públicos.
<b>94.-</b> Riesgos derivados de la imposibilidad de ejercitar las acciones de conservación, protección y defensa del patrimonio, por desconocimiento del patrimonio de la Entidad Local. Imposibilidad de practicar las anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad en expedientes de disciplina urbanística, así como en los expedientes de expropiación forzosa.	<b>C77.-</b> Formación y actualización del inventario de bienes y derechos.
<b>95.-</b> Imposibilidad de ejecutar obras públicas por confusión de los límites del patrimonio.	<b>C73.-</b> Promover la creación, sostenimiento y actualización el Inventario de Bienes y Derechos.
<b>96.-</b> Riesgos derivados de tener que acudir a la adquisición de bienes para ejecución de obras públicas en terrenos que existan límites difusos en relación con la titularidad de estos.	<b>C73.-</b> Promover la creación, sostenimiento y actualización el Inventario de Bienes y Derechos.
<b>97.-</b> Riesgos derivados de expropiación de terrenos sobre los que el ayuntamiento puede ser titular de los mismos, pero no se puede acreditar en los procedimientos por no tener los bienes debidamente inventariados, registrados y coordinados con Catastro.	<b>C75.-</b> Incrementar los controles internos por medio de los informes preceptivos en los expedientes de gestión patrimonial con advertencia expresa de las deficiencias existentes en materia de gestión patrimonial, tales como ausencia de inventario, falta de actualización, ausencia de inscripción en el Registro de la Propiedad.
<b>98.-</b> Dificultades adicionales para la inmatriculación de bienes al no poder expedirse la certificación del Secretario de la Corporación.	<b>C70.-</b> Creación del Inventario de Bienes y Derechos.
<b>99.-</b> Riesgos derivados de la imposibilidad de que el personal al servicio de las administraciones públicas colabore en la protección y defensa de los bienes y derechos del patrimonio público.	<b>C78.-</b> Advertencia en los informes de gestión presupuestaria de control interno, de las consecuencias de no mostrar la imagen fiel del patrimonio de la ausencia de instrumentos de protección del patrimonio de la Entidad Local.
<b>100.-</b> Inscripción en el Registro de la Propiedad de bienes de titularidad pública, que no consta su inscripción registral.	<b>C79.-</b> Promover la inscripción de los bienes y derechos en el Inventario de Bienes y en el Registro de la Propiedad.

# 05

## Conclusión.



## 5.- Conclusión.

A modo de conclusión, queremos señalar que las prácticas contrarias a la **integridad** no son inocuas para la satisfacción del interés general. Orientar la actividad urbanística de forma errática, concebir el urbanismo extractivamente como fuente de financiación puede generar zonas de conflicto entre intereses públicos y privados, situaciones no deseables que generan un impacto económico difícil de cuantificar, además de ahondar en los efectos devastadores para nuestro territorio. La **sostenibilidad** en los desarrollos no es un deber, es una necesidad.

Las consecuencias de la ausencia de una gestión en clave de integridad del **urbanismo y de concebir esta importante función pública sólo desde el punto de vista económico**, sin el autodiagnóstico previo de los riesgos en los que puede incurrir las diferentes administraciones con competencias urbanísticas, pese a la existencia de numerosos ingresos vinculados a la acción urbanística de los entes públicos, derivará en una situación de riesgos latentes para nuestra Hacienda Pública consecuencia de una menor disponibilidad de fondos públicos para satisfacer los intereses generales.

Como hemos citado antes, según la “Guía AVAF. El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores”<sup>27</sup>, además del **autodiagnóstico de riesgos** de corrupción a realizar en cada entidad como piedra angular del sistema preventivo, se deberá llevar a cabo la correspondiente **autoevaluación de riesgos**. A lo largo de este catálogo hemos citado un total de 100 riesgos vinculados con la acción urbanística de los entes públicos, tanto en el ámbito de la planificación, gestión, ejecución y disciplina, como en el ámbito de la gestión patrimonial, tan olvidada en nuestras administraciones públicas y que tantos problemas ocasiona.

Desde la AVAF, abogamos por la planificación de la actividad urbanística en todas sus fases: **planificación, gestión y disciplina urbanística**, sin dejar al margen el tema de la **gestión del patrimonio** que también tiene importantes repercusiones tanto para la Hacienda Pública como para el interés general. Tampoco hay que dejar de lado los múltiples supuestos de inactividad administrativa que también tienen impacto negativo en nuestro sector público, tales como la ausencia o deficitaria inspección de actividades obras o servicios. Así, en la prensa no faltan supuestos como el trágico accidente en las discotecas de Murcia, con 13 fallecidos, y otros casos en los que ha intervenido la propia AVAF en el marco de sus propias competencias. Supuestos todos ellos que podrían haberse evitado, o minimizado su impacto, con una correcta planificación en clave de integridad pública, como consta en los informes finales de investigación citados.

<sup>27</sup> <https://www.antifraucv.es/recomendaciones-guias-y-manuales/>

Y es que las prácticas contrarias a la **integridad** son la antesala de los casos más graves de corrupción urbanística, generando la adopción de actos o disposiciones ilegales tales como planes urbanísticos, licencias, autorizaciones contrarias al ordenamiento urbanístico o la también no poco infrecuente inactividad ante infracciones urbanísticas o la inacción de la disciplina urbanística. Hemos señalado riesgos que conlleva el urbanismo, a modo de guía, así como las medidas **atenuantes** que se pueden implementar en nuestras administraciones con la finalidad de minimizar los impactos negativos en la Administración. Y es que, además de todos los costes económicos y reputacionales, las irregularidades urbanísticas, así como los casos de corrupción, van en contra de la obligación prevista en el artículo 45.2 de la Constitución que impone a los poderes públicos velar por la *utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*, en el que, como hemos comentado, no han faltado casos de crecimiento expansivo e insostenible de nuestros territorios.

El **derecho a una buena administración**, reconocido en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, nos obliga a ponderar todos los intereses y hechos relevantes, lo que, vinculado con el urbanismo, nos lleva a ponderar en nuestros ayuntamientos si las decisiones sobre la ordenación urbanística son las que dentro de las diferentes alternativas vigentes mejor satisfacen el interés general. Como hemos ido analizando, el urbanismo, además de ser fuente de ingresos municipales por la propia configuración de la materia en nuestro ordenamiento jurídico, también es un ámbito de fuertes obligaciones con repercusiones económicas para la Hacienda Pública. De esta forma debemos evitar, como hemos analizado, **modificaciones de planeamiento sucesivas** que lo único que pretenden es salir del paso sin planificación y que, a la larga, nos sitúan en un escenario complicado para la sostenibilidad de nuestras administraciones.

Por otro lado, debemos conectar la **potestad de planeamiento** de la que se derivan los diferentes instrumentos de planeamiento, así como en las ordenanzas urbanísticas, con las exigencias de buena regulación derivadas del derecho a una buena administración que, en relación con el procedimiento administrativo común, prevé la Ley 39/2015, artículos 129 y siguientes. Ya ha pasado tiempo desde la aprobación de la Ley 39/2015 y, de forma tenue, estos preceptos han tenido impacto en los instrumentos de planeamiento. Ni en las ordenanzas municipales relacionadas con el urbanismo, ni en las ordenanzas fiscales en aquellos ingresos que se encuentran vinculados con el urbanismo. El **Plan Anual Normativo** exige una evaluación de impactos *ex ante* y *ex post* y, por tanto, la entrada en este ámbito de todas las técnicas de medición de costes y beneficios para implantar la buena gestión pública regulatoria.

La corrupción ha sido un problema grave para el **urbanismo español**, especialmente en la llamada época del *boom inmobiliario*, 1997-2007, llegando incluso la Fiscalía, en su Memoria anual de 2006, a indicar que el urbanismo ha sido señalado como el sector de la actividad administrativa más afectado por la corrupción.



También cabe señalar que, dentro de los mecanismos existentes, queda mucho trabajo por realizar en las diferentes administraciones públicas con competencias en urbanismo en la implantación efectiva de los **marcos de integridad: planes de integridad, códigos éticos, canales de comunicaciones y denuncias, así como prácticas formativas**.

Y finalmente hay que destacar que debemos ser más exigentes con la **transparencia**. A nivel estatal ya disponemos, desde hace bastantes años, de instrumentos jurídicos que debemos hacer valer en nuestras instituciones, tales como el derecho de los ciudadanos a **acceder a la información** de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación urbanística y del territorio y a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, así como el derecho a ser informados del régimen y las condiciones urbanísticas aplicadas a una finca determinada por parte de la Administración competente, artículo 4 apartado d del TRLS.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, en la ya citada Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, se garantiza en su artículo 24, a través de la Generalitat, la consulta de información urbanística para la ciudadanía de cuestiones tales como la estructura, clasificación y calificación, modificaciones, revisiones, convenios.... entre otras cuestiones que implementan la transparencia en el sector público.

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.

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.

# 06

## **Normativa, informes y fuentes de consulta.**



- [AVAF Catálogo de riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención](#)
- [AVAF Guía El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores](#)
- [AVAF Guía Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF](#)
- [AVAF Manual didáctico visual “Los conflictos de interés en clave de integridad”.](#)
- [AVAF Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento la antesala de la corrupción.](#)
- [AVAF Resoluciones de investigación 2025](#)
- [AVAF Resoluciones de investigación 2024](#)
- [AVAF Resoluciones de investigación 2023](#)
- [AVAF Resoluciones de investigación 2022](#)
- [AVAF Resoluciones de investigación 2021](#)
- [AVAF Resoluciones de investigación 2020](#)
- [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#)
- [Constitución Española](#)
- [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](#)
- [Fiscalía General del Estado. Memoria 2024](#)
- [Fiscalía General del Estado. Memoria 2023](#)
- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#)
- [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#)
- [Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana](#)
- [Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones](#)
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)
- [Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana](#)
- [Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#)
- [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](#)
- [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#)
- [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#)
- [Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales](#)

- [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales](#)
- [Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional](#)
- [Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local](#)
- [Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario](#)
- [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](#)
- [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](#)
- [Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2023, de 22 de noviembre de 2023](#)
- [Sentencia del Tribunal Constitucional 162/2025, de 7 de octubre de 2025](#)
- [Sentencia del Tribunal Supremo 244/2015, de 22 de abril de 2015](#)
- [Sentencia del Tribunal Supremo 296/2016, de 12 de febrero de 2016](#)
- [Tribunal Supremo. Sala Segunda. Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de 30 de junio de 1997](#)