

## EL URBANISMO COMO SECTOR IDÓNEO PARA EL ESTUDIO DE CASOS DE CORRUPCIÓN: IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE RIESGO Y DELIMITACIÓN DE INDICADORES OBSERVABLES <sup>(\*)</sup>

Oscar Capdeferro Villagrasa <sup>(\*\*)</sup>  
Universidad de Barcelona

### RESUMEN

El urbanismo es un ámbito con un elevado nivel de riesgo de corrupción, donde ha proliferado un significativo número de casos a lo largo de las últimas décadas, principalmente ligados al planeamiento urbanístico y a la concesión de licencias. Estas graves malas prácticas en el ejercicio de la función pública pueden ser analizadas con el objeto de identificar relevantes factores de riesgo e indicadores (o alertas) que pueden ser empleados por los órganos y sistemas encargados de detectar e investigar la corrupción. En particular, en este trabajo se identifican prácticas irregulares o poco justificables que constituyen indicadores válidos que pueden alertar de un posible caso de corrupción, y se apunta a posibles datos que se pueden utilizar para automatizar la detección de esos indicadores. Dado el carácter transversal de las formas con que operan los sujetos corruptos en la construcción y consolidación de tramas de corrupción, los indicadores y factores de riesgo identificados en el urbanismo pueden ser fácilmente trasladados a otros ámbitos de actividad administrativa.

### 1. OBJETO DE ESTUDIO

Dentro de las malas prácticas<sup>1</sup>, probablemente las más graves y las que mayor rechazo social generan son las prácticas de corrupción, en la medida en que esta supone el aprovechamiento de un cargo o función pública para la obtención de beneficios privados ilícitos.

Si hay que abordar el estudio de la corrupción más reciente en el Estado español, la referencia a la corrupción urbanística es ineludible, pues en ella se cuentan buena parte de los casos de corrupción conocidos, particularmente durante los años de *boom* inmobiliario previos a la crisis económica de 2008<sup>2</sup>.

El urbanismo es un ámbito de riesgo de corrupción no solo en España. La corrupción urbanística está también extendida en Europa, aunque no en todos los estados. Según el informe anticorrupción de la Unión Europea, «[e]l desarrollo urbanístico y la construcción son sectores

<sup>1</sup> Estas se encuentran definidas en la exposición de motivos del Anteproyecto de ley, de la Generalitat, de inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental (en adelante, Anteproyecto) como “aquellas actuaciones de la administración que puedan propiciar el incumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia”.

<sup>2</sup> Por todos, QUERALT JIMÉNEZ, J.J.: “Reflexiones marginales sobre la corrupción”, *Revista crítica penal y poder*, núm. 2, 2012, pp. 18-35, p. 31, y FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria 2013*, Centro de estudios jurídicos-Ministerio de Justicia, Madrid, p.655

en general muy vulnerables a la corrupción en la UE. Se señala en el informe que son especialmente propensos a la corrupción en algunos estados miembros en los que se han investigado y juzgado muchos casos de corrupción en estos últimos años<sup>3</sup>». A la vista de los anexos incluidos en el informe, podemos concluir que, en el contexto de la UE, los estados particularmente propensos a la corrupción urbanística han sido solo 8, siendo España uno de ellos<sup>4</sup>. En definitiva, el urbanismo en el Estado español ofrece, tanto a nivel interno como comparado, un buen caso de estudio para el análisis de las prácticas de corrupción.

El punto de partida de este trabajo es la unión de ambas ideas o premisas, esto es: que la peor mala práctica es la corrupción y que un ámbito idóneo en España para estudiar la corrupción es el urbanismo. Partiendo de esas premisas, este trabajo parte del análisis de algunos casos de corrupción urbanística con el objeto de extraer indicadores de corrupción que puedan ser utilizados por el sistema de alertas valenciano.

No se me escapa, en este punto, que la regulación del sistema de alertas se circunscribe al ámbito de la Generalitat y su sector público instrumental (art. 2 Anteproyecto), ámbito en el que las competencias en materia urbanística no son tan intensas como en el nivel local. Sin embargo, insisto, el urbanismo únicamente se utiliza como sector paradigmático de la corrupción en el conjunto del Estado, como ejemplo de especial interés. Siendo consciente de ello, tal y como se verá, también se ha intentado hacer un esfuerzo por tratar de exponer los indicadores resultantes del estudio sin una vinculación insalvable con la materia urbanística. Se trata, por tanto, de indicadores extraídos del urbanismo que, además de poder funcionar para las alertas urbanísticas, también pueden ser fácilmente trasladados o aplicados a otros ámbitos y materias.

En cuanto a estructura, el trabajo sigue con un breve estudio de los conceptos clave que son usados en este trabajo; a continuación, se detalla un factor de riesgo de corrupción claramente observable en urbanismo y que debería tener en cuenta el sistema de alertas (para todos los ámbitos materiales y tipos de función) y la evaluación de riesgos; y por último, finalmente, se delimitan algunos indicadores de corrupción, a partir del estudio previo de casos.

## **2. EL MARCO CONCEPTUAL: LA TERMINOLOGÍA ASOCIADA CON EL SISTEMA DE ALERTAS**

En los últimos años, a nivel internacional, la lucha contra la corrupción ha virado hacia la gestión del riesgo, hasta el punto de pasar a ser considerada una pieza fundamental para un sistema efectivo de integridad y anticorrupción<sup>5</sup>. Esta técnica, como es evidente, sigue evolucionando a medida que avanza el tiempo, de tal modo que, más recientemente, se ha ido sofisticando e incrementando su eficiencia con la introducción de elementos de automatización a partir de sistemas inteligentes como el sistema de alertas valenciano (SALER), Arachne o Red Flags, por citar solo algunos de los más conocidos<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, COM(2014) 38, 2014, p. 18.

<sup>4</sup> Se trata de Croacia, Estonia, Eslovenia, Irlanda, Italia, Grecia, Portugal y España.

<sup>5</sup> Entre otros, SELINŠEK, L.: *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Study and Methodology*, Regional Cooperation Council, Sarajevo, 2015; TERRACOL, M.: *Corruption risk assessment and management approaches in the public sector*, Transparency International, 2015. Consultable en: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/corruption-risk-assessment-and-management-approaches-in-the-public-sector>. Asimismo abordé esta cuestión con detenimiento, y ahí me remito, en: CAPDEFERRO, O.: “El análisis de riesgos como mecanismo central de un sistema efectivo de prevención de la corrupción. En particular, el sistema de alertas para la prevención de la corrupción basado en inteligencia artificial”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, nº 6, 2018.

<sup>6</sup> Vid. PONCE, J., “La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, nº 6, 2018.

En este contexto nuevo, en el que la lucha contra la corrupción pasa a centrarse en la idea de riesgo y el desarrollo de herramientas concretas para su gestión se ha vinculado a los avances en las ciencias de la computación (unidas a la disponibilidad de grandes volúmenes de datos en formato electrónico por parte de las administraciones), surge la necesidad inicial de conocer y familiarizarse con una serie de conceptos que han ganado prioridad en la lucha contra la corrupción recientemente: factor de riesgo, indicador y alerta<sup>7</sup>.

Si recurrimos a la normativa ISO de referencia, contenida en las reglas ISO 31000 relativa a la guía para la gestión de riesgos, recientemente revisada en la nueva *ISO 31000:2018 Risk Management-Guidelines*<sup>8</sup> y la explicativa *ISO Guide 73:2009 Risk management-Vocabulary*<sup>9</sup>, podemos afirmar que en el plano técnico internacional no es tan frecuente el uso del término “factor” de riesgo, sino que se habla de “fuente” de riesgo (*risk source*), en relación con otros conceptos como la “probabilidad” de acontecimiento de eventos perjudiciales. Como fuente de riesgo se entiende aquel evento que, individualmente o en combinación con otros, tiene la capacidad de causar riesgos. Este sería, a mi entender, un concepto estandarizado a nivel técnico ISO bastante afín al de factor de riesgo, como ahora se verá.

Por su parte, a nivel académico y práctico el uso del concepto “factor de riesgo” se encuentra ampliamente extendido y es posible encontrar definiciones precisas en varios documentos de referencia, como la ofrecida por el capítulo británico de Transparencia Internacional, de acuerdo con la cual se debe entender como factor de riesgo aquella característica o circunstancia que tiende a incrementar los niveles de riesgo<sup>10</sup> o la probabilidad de que suceda el hecho perjudicial que se desea evitar<sup>11</sup>.

En particular, el Anteproyecto de ley, de la Generalitat, de inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental incorpora una definición de factor de riesgo en su ámbito material, contenida en el art. 21, relativo a la evaluación de riesgos. De acuerdo con dicho precepto, se entiende por factor de riesgo “cualquier hecho o circunstancia presente en el contexto jurídico, material, humano u organizativo de la tramitación de un procedimiento administrativo, que aumente las probabilidades de aparición de malas prácticas o irregularidades durante la tramitación del mismo”.

En segundo lugar debemos hablar del indicador de malas prácticas. Si bien la doctrina en ciencias sociales no es unánime respecto de todos los matices e implicaciones del concepto, en materia de lucha contra el fraude y la corrupción han proliferado en los últimos años los trabajos aplicados, de tal modo que se ha llegado, cuanto menos operativamente, a un consenso en torno al término inglés de “red flag”, o bandera roja. Estas banderas rojas, equivalentes a lo que aquí llamaremos indicadores<sup>12</sup>, son hechos, rastros o indicios que señalarían la posible presencia de un caso de corrupción o mala práctica<sup>13</sup>. Se trata simplemente de una circunstancia que en

---

<sup>7</sup> Sobre estudios y modelos de alertas, se puede consultar un ejemplo en: KENNY, CH. y MUSATOVA, M.: “Red flags of corruption in World Bank projects. An analysis of infrastructure contracts”, en: ROSE-ACKERMAN, S. y SØREIDE, T. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, vol. 2, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2011.

<sup>8</sup> Accesible en: <https://www.iso.org/standard/65694.html>

<sup>9</sup> Accesible en: <https://www.iso.org/standard/44651.html>

<sup>10</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK: *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the conduct of effective bribery risk assessment*, 2013, p. 56.

<sup>11</sup> INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT y TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Bribery Risk Guide*, 2016, p. 14.

<sup>12</sup> Sobre la equivalencia terminológica, vid. INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT y TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK, *Bribery Risk Guide*, cit., p. 39.

<sup>13</sup> Así lo exponen FERWERDA *et al.*, respecto de los indicadores en casos de corrupción en la contratación pública: “corrupt activities require certain forms of economic behaviour (e.g. low bid participation rates, inexplicably rich public officials, poorly negotiated public procurement contracts) and [...] this behaviour leaves traces [...]. Consequently, red flags are accumulations of traces that may point to the presence of corrupt activities”

ocasiones se ha observado cuando efectivamente ha habido corrupción, pero su mera presencia no es determinante de la existencia de corrupción: un caso en el que concurra uno o más indicadores de corrupción puede haber transcurrido sin práctica corrupta alguna; asimismo, la no detección de indicadores no implica necesariamente la ausencia de corrupción<sup>14</sup> (como conceptos asociados, no es extraño referirse a estas situaciones como “falsos positivos” y “falsos negativos”, respectivamente). Esta condición no determinante del indicador no debe conducirnos a pensar que las mismas son inefectivas, sino, simplemente, hay que considerar a los indicadores como lo que son: una herramienta, más o menos sofisticada, de asistencia para la priorización de los recursos escasos (humanos, materiales, de tiempo) de inspección.

Por su parte, el indicador de riesgo también se encuentra contemplado en el Anteproyecto llamado a regular el sistema de alertas. En efecto, el conjunto de indicadores de corrupción o malas prácticas es una parte integrante fundamental<sup>15</sup> del sistema lógico e informático de procesamiento de datos para la prevención de irregularidades (art. 20.3 Anteproyecto), cuyo cometido es la generación de alertas que sirvan para una mejor gestión de la prevención de malas prácticas<sup>16</sup> así como para una más eficiente y rápida detección de posibles malas prácticas ya cometidas (art. 31 Anteproyecto).

De acuerdo con lo que se establece en el Anteproyecto, se puede entender como indicador de malas prácticas aquella información o enunciado utilizado para “detectar la presencia de posibles irregularidades o malas prácticas” (art. 27 Anteproyecto). Hay que insistir nuevamente, porque así se deriva del Anteproyecto, que un indicador solo apunta a una circunstancia asociada con prácticas irregulares, pero no siempre que se constate la presencia de un indicador de irregularidad en un caso debemos considerar que ha habido necesariamente una práctica irregular. Por ello es razonable mantener cierta flexibilidad en las actuaciones posteriores al surgimiento de una alerta, como se contempla en el art. 31, respecto de las calificaciones de las alertas. Este concepto, el de alerta, debe entenderse también a partir de la lectura de este art. 31, como el aviso generado por el sistema informático de alertas, dirigido a los miembros del cuerpo de inspectores de la Inspección General de Servicios.

El objeto del presente trabajo es trasladar los dos elementos principales, el factor de riesgo y el indicador (como dijimos, de corrupción como forma específica de mala práctica), al urbanismo, aportando así información cualitativa que pueda resultar de interés para una adecuada gestión de tales riesgos en el urbanismo. Para ello, el estudio pretende, en su siguiente apartado, brevemente, contribuir a la identificación de uno de los principales factores de riesgo, muy marcadamente visible en el urbanismo; para después, en segundo lugar, detallar una serie de indicadores observables a partir del comentario de varios casos distintos de corrupción urbanística.

### **3. UN FACTOR DE RIESGO: EL BENEFICIO ESPERADO**

Son frecuentemente citadas como las principales aportaciones doctrinales modernas al estudio de la corrupción las aproximaciones basadas en lo que se ha denominado

---

(FERWERDA, J., DELEANU, I. y UNGER, B., “Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 23, 2017, 245-267, p. 248).

<sup>14</sup> SAYNE, A., GILLIES, A. y WATKINS, A., *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, Natural Resource Governance Institute, 2017, p. 3. Accesible en: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>

<sup>15</sup> De hecho, podríamos decir, siguiendo la literalidad del art. 3.1 del Anteproyecto, al atribuir la competencia para definir y establecer los indicadores, que dichos indicadores son “determinantes de las alertas del sistema”.

<sup>16</sup> Así, se contempla emplear el historial de alertas resultante para la confección y actualización de los mapas de evaluación de riesgos y, en su caso, los ulteriores planes individuales de autoevaluación, de acuerdo con el art. 22.2.c del Anteproyecto y 22.3 y 23, respecto de los planes individuales.

institucionalismo económico<sup>17</sup>, de acuerdo con las cuales la corrupción sería en esencia un crimen de cálculo en el que se ponderarían beneficios y perjuicios o riesgos antes de actuar<sup>18</sup>. En el lado de los incentivos para participar en una práctica corrupta principalmente figuraría el beneficio ilícito esperado. Así, cuanto mayor sea la ganancia esperada, mayores serán los incentivos para recurrir a la corrupción<sup>19</sup>.

En urbanismo, este factor es muy evidente<sup>20</sup>, ya que cuando las ganancias eran mayores (durante el *boom* inmobiliario)<sup>21</sup>, también fueron más los casos acontecidos<sup>22</sup>, justamente por esa posibilidad de obtener grandes rentas privadas fruto de la actuación de la administración pública. Este factor de riesgo conduce, al menos, a riesgo de soborno y riesgo de conflicto de intereses; en los ámbitos que tengan incidencia en el patrimonio privado, aumentando el valor de los bienes, como sería, en el sector que aquí analizamos, la concesión de títulos habilitantes y la elaboración y modificación de planeamiento, principalmente.

En este punto, quisiera exponer un breve ejemplo, que se encuentra en la narración de hechos probados en la reciente sentencia sobre la gran trama de corrupción conocida como Caso Pretoria, que será tratada con detenimiento más adelante. Como mero ejemplo de la gran capacidad del planeador para generar plusvalías (o rentas apropiables por los particulares, propietarios del suelo afectado), en el marco de la operación Niesma, enmarcada en el caso Pretoria, se puede leer cómo unas fincas compradas entre diciembre de 2003 y marzo de 2004, afectadas por una modificación puntual de normas subsidiarias de planeamiento publicada en septiembre de 2005<sup>23</sup>, fueron vendidas unos pocos días más tarde logrando, en este corto plazo de tiempo, una plusvalía de 4.173.738,04 € (Hechos probados, apartado III).

En definitiva, la presencia de corrupción en la administración pública conduce a que en el seno de la misma se adopten decisiones que, ignorando el interés general, se encaminan a la generación de elevados beneficios económicos ilícitos de carácter privado, siendo este su único objetivo y su verdadera motivación.

Así, considero apropiado que el sistema de alertas contemple, aunque sea de forma estimada, orientativa, el beneficio que se pueda obtener a título privado como consecuencia de la decisión administrativa, a efectos de utilizar ese factor de riesgo tanto para modular las evaluaciones de riesgo como para la generación de alertas del sistema informatizado.

---

<sup>17</sup> VILLORIA, M.: “Corrupción pública”, *Eunomia*, n. 5, 2014, p. 164.

<sup>18</sup> Entre otros, ROSE-ACKERMAN, S.: “The law and economics of bribery and extortion”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 6, pp. 217-236, 2010.

<sup>19</sup> DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: “Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema de incentivos perversos”, en JAREÑO LEAL, Ángeles (Dir.): *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 197-214.

<sup>20</sup> En la materia, uno de los mejores trabajos: JIMÉNEZ, F.; GARCÍA-QUESADA, M. y VILLORIA, M.: “Integrity systems, values and expectations: explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”, *International Journal of Public Administration*, núm. 37, 2014, pp. 67-82.

<sup>21</sup> Al respecto, el Juzgado de lo Penal de Palma de Mallorca, en sentencia de 22 de mayo de 2013, que después comentaré con mayor detalle, afirma lo siguiente: “Abel ha sido alcalde del Ayuntamiento de Andratx en los años que contemplan los hechos de las acusaciones, es decir, desde el 2004 al 2007, teniendo además delegada nada menos que, permítaseme la licencia, “la joya de la corona en todo Ayuntamiento durante los años del boom inmobiliario”: la competencia en materia de urbanismo de dicho Ayuntamiento” (FD 2º). Otra obra expresiva al respecto es la conocida monografía de Ramón MARTÍN MATEO, acertadamente titulada como *La gallina de los huevos de cemento* (MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, Madrid, 2007).

<sup>22</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria 2013*, cit.

<sup>23</sup> Según se especifica en la sentencia: “La Modificación de la Normas Subsidiarias de Planeamiento comportó un cambio de la edificabilidad y de las densidades en las fincas, concretamente, un cambio de la tipología de vivienda unifamiliar aislada a plurifamiliar, un incremento de la edificabilidad, que pasó de 3958 a 7500 metros cuadrados y un aumento de la densidad para pasar de las 12 viviendas unifamiliares antes permitidas a un máximo de 83 viviendas, con la consiguiente revalorización de los terrenos en beneficio de los intereses particulares de la empresa NIESMA COPORACIÓ SL.”

#### **4. ALGUNOS INDICADORES OBSERVABLES EN CASOS DE CORRUPCIÓN URBANÍSTICA**

Con efecto de poder identificar indicadores de corrupción concretos, a partir de este factor de riesgo como hilo conductor, quiero exponer brevemente varios casos de corrupción urbanística ya juzgados, a partir de las sentencias, a fin de extraer de las mismas indicadores de corrupción que, de haberse contemplado en su momento por una herramienta de alertas rápidas como el SALER podrían haber dado lugar a un control, tal vez, más efectivo de la corrupción. Los casos que comentaré guardan relación con las dos grandes áreas antes identificadas como las más afectadas por el factor de riesgo identificado: el planeamiento y las licencias.

##### **A. Planeamiento**

La capacidad del planeamiento urbanístico para incrementar el precio del suelo es extraordinaria. En efecto, una modificación de los instrumentos de planeamiento permite a los propietarios de suelo la posibilidad de obtener cuantiosas plusvalías derivadas del proceso de urbanización y edificación en suelo previamente no urbanizable. El hecho de que las decisiones sobre los usos del suelo sean decisiones públicas que adopta la administración hace que esta actividad, la planificadora, esté especialmente sujeta a un elevado nivel de riesgo de corrupción y sea, por tanto, una actividad de especial interés para el estudio de casos y la constatación y observación de factores de riesgo y, en lo que ahora interesa, de indicadores de corrupción en el sector público.

A continuación paso a exponer, brevemente, algunos hechos referidos a una serie de casos juzgados por la jurisdicción penal que nos revelan información útil para la identificación y construcción de indicadores que puedan alertar de prácticas corruptas.

##### **A.1. Caso Pretoria (2018)**

La extensa sentencia que depura responsabilidades penales en el caso Pretoria dedica un igualmente extenso primer apartado de Hechos Probados a la descripción de la trama de corrupción que, en síntesis<sup>24</sup>, consistió en la ejecución de “diversas operaciones urbanísticas que requirieron la adopción de múltiples actos administrativos no orientados al favorecimiento del interés público sino a la obtención de elevados rendimientos económicos para promotores e inversores particulares y que proporcionaron a los acusados, que propiciaron o intervinieron en su aprobación, importantes beneficios y comisiones, no amparados en otras actividades comerciales lícitas, ganancias que ingresaron en sus patrimonios bien directamente o bien siendo canalizados a través de intermediarios, testaferros o sociedades administradas o controladas de hecho por los mismos”<sup>25</sup> entre los años 2002-2009 en varios municipios de la provincia de Barcelona. Con carácter general, en el caso, un antiguo diputado autonómico ejercía influencia sobre varios funcionarios y autoridades con competencia para adoptar decisiones en adjudicaciones y procesos de modificación de planeamiento urbanístico en beneficio de inversores privados, por lo que obtenía importantes rendimientos y comisiones.

Como es bien conocido, este caso constituye una compleja trama de corrupción que incluye tres operaciones distintas enjuiciadas conjuntamente (Pallaresa, Niesma y Badalona), motivo por el que los hechos probados en este proceso no se comentarán aquí de forma

---

<sup>24</sup> Sobre algunos detalles adicionales del caso, que ya no reproduzco en este apartado, me remito a lo ya dicho sobre este caso en el apartado III de este trabajo.

<sup>25</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal) de 29 de junio de 2018, rec. 1/2016, Hechos probados, Apartado I.

exhaustiva, sino que me limitaré a apuntar algunas de las principales actuaciones y algunos hechos específicos relevantes para el ulterior trabajo conclusivo de identificación de indicadores.

En cuanto a la operación Pallaresa, un ayuntamiento aprobó la convocatoria de concurso abierto para la venta de tres parcelas que, tras la adjudicación, dio lugar a diversas modificaciones del planeamiento urbanístico municipal y contractuales “para recoger cambios en los usos y de densidades, que conllevaron variaciones sustanciales de los recogidos en el Pliego de condiciones” tendentes a favorecer los intereses de los inversores y promotores particulares (Hechos Probados, Apartado II). Me parece oportuno destacar al respecto que, como se indica en la sentencia:

“Para asegurarse la adopción de resoluciones favorables al cambio de usos, sabedores de la decisiva incidencia que en el voto de los miembros del Pleno tenían los informes del Secretario, del Interventor y de los técnicos emitidos en los expedientes, Herminio [Alcalde del municipio], Landelino [Teniente de Alcalde en urbanismo] y Gregorio [ex diputado y persona encargada de captar a los inversores], al que, como se ha dicho, el Alcalde presentaba como su hombre de confianza y asesor, durante la tramitación del expediente estuvieron en constante contacto con los referidos técnicos, indicándoles que la modificación debía prosperar; predisponiéndoles a favor de la aprobación, gracias al ascendiente y situación de prevalencia que ostentaban en el Ayuntamiento.”

El resultado de la influencia se deja ver, en cierto modo, en los informes emitidos por el Secretario y el Interventor. El tribunal los califica de “deliberadamente ambiguos” y afirma que fueron emitidos “de forma apresurada”, “habiéndose emitido todos ellos en fechas muy próximas e incluso coincidentes con la del Pleno”. En particular, el informe favorable de Secretaria aduce razones financieras y de viabilidad del proyecto genéricas, y el informe del Interventor, también favorable, hace la reserva de que no se dispone de datos sobre el precio de venta de la vivienda libre.

Sobre la operación Niesma, también considero relevante hacer alguna consideración. En esta operación, varias personas compran unas fincas que sabían que iban a ser objeto de una modificación en el planeamiento que implicaría el aumento de su edificabilidad. Una vez más, las personas con intereses privados influyen ilícitamente en los cargos y empleados públicos, y queda probado que “aprovechándose de la estrecha relación que mantenía con cargos públicos vinculados con facultades decisorias en el proceso de recalificación urbanística que iba a producirse, especialmente con Braulio, Gregorio logró predisponerle a favor de la Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento que convenía a los acusados”.

## **A.2. Un caso de corrupción en Yuncler (2008)**

Un caso más, resuelto judicialmente, que presenta corrupción ligada a la potestad de planeamiento y que merece ahora atención es el caso de un concejal que “intervino en los plenos y comisiones de gobierno que aprobaron [entre otras cuestiones] la modificación de normas subsidiarias que beneficiaron entre otros a su madre y a su empleador, interviniendo en la deliberación y votación de estas decisiones teniendo interés personal, familiar y/o laboral, e infringiendo su deber de abstenerse”<sup>26</sup>, entre los años 1996-1999. Si bien en este caso no se condena penalmente este ilícito, sí se constata la irregularidad de la no abstención ante esos hechos probados.

---

<sup>26</sup> SAP de Toledo (secc. 1ª) de 10 de abril de 2008, rec. núm. 82/2007.



## **B) Licencias urbanísticas**

La obtención del título habilitante para la edificación, otorgado por la administración, es un elemento necesario para que los propietarios de suelo puedan incrementar su patrimonio mediante el ejercicio del *ius aedificandi* que les reconoce el ordenamiento jurídico<sup>27</sup>.

En materia de concesión de estos títulos habilitantes, la administración actúa ejerciendo una potestad reglada, limitándose a comprobar la adecuación del proyecto presentado al planeamiento urbanístico y al resto del ordenamiento jurídico urbanístico. Sin embargo, aun siendo una potestad reglada, el otorgamiento de este tipo de títulos habilitantes ha sido, y en parte sigue siendo, un ámbito especialmente sujeto a riesgo de corrupción e irregularidades<sup>28</sup>, ya que, aunque el derecho a edificar es preexistente al título habilitante, la previa obtención del mismo es un requisito indispensable para iniciar las obras de edificación, de acuerdo con lo establecido en el art. 11.3 del 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. Esta necesidad de obtención es, justamente, lo que conduce a que esta actividad administrativa autorizatoria sea un campo propicio para la corrupción, potencialmente sujeto a abusos por parte de los órganos con facultades decisorias. A continuación expondré dos casos en que se aprecia un abuso en esta función, con graves irregularidades (corruptas) patentes, para, a continuación, identificar algunos indicadores relevantes que podrían haber advertido que el expediente presentaba irregularidades.

### **B.1. Operación “Costurero” (2017)**

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería (secc. 2ª), de 30 de junio de 2017, rec. 2/2015, establece los hechos probados y ulteriores condenas a una serie de personas vinculadas con una trama continuada de concesión de licencias urbanísticas, con una intensa participación del alcalde y del concejal delegado de urbanismo, contrarias al planeamiento urbanístico desde 2003, implicando en algunos casos, entre otras perjudiciales consecuencias, la autorización para construir en suelo no urbanizable o superando la edificabilidad máxima permitida.

En los hechos probados de la sentencia se afirma que el concejal de urbanismo, como alcalde accidental, concedió en mayo de 2003 40 licencias de obras, sabiendo que todas eran contrarias al ordenamiento urbanístico. En particular, en 25 de esos 40 expedientes se prescindió del preceptivo informe técnico; en 11 no se había emitido ni informe técnico ni jurídico; en 4, el informe técnico era contrario a la concesión (y de esos, solo en un caso se solicitó posteriormente el informe jurídico); y en todos aquellos expedientes en que sí se emitió informe jurídico (26 de los 40), dicho informe se limitó a indicar que correspondía a los servicios técnicos determinar si el proyecto presentado se adecuaba al ordenamiento urbanístico. Por último, hay que destacar que muchas de esas licencias se concedieron con suma celeridad: 17 el mismo día de la solicitud, 6 al día siguiente, y 4 a los 6 días de la solicitud.

Con posterioridad, y a través del Pleno de la corporación (por decisión del alcalde, que así lo acordó al conocer que las licencias de obras que quería aprobar tampoco se ajustaban a la legalidad), se siguieron otorgando licencias ilegales en 2005 y 2006. En estos casos, con el objeto de eludir la participación de los arquitectos técnicos de la Diputación<sup>29</sup>, el alcalde y el concejal de urbanismo decidieron contratar un técnico por el Ayuntamiento, para que elaborara

---

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 22. BAÑO LEÓN, José María, *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009, p. 337, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 1, 1974, pp. 79-99.

<sup>28</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria 2013*, cit.

<sup>29</sup> En virtud del servicio de asistencia jurídica a los municipios, estos habían realizado los informes técnicos en algunos de los expedientes resueltos en mayo de 2003, antes expuestos.



los informes técnicos en sentido favorable a las licencias para construir en suelo no urbanizable, cosa que efectivamente hizo en varios expedientes, en los que además también figuraba el informe jurídico del Secretario del Ayuntamiento, en que se limitaba a indicar la normativa aplicable, remitiéndose a los servicios técnicos para que éstos determinaran si el proyecto solicitado se adecuaba a la misma.

Otro elemento interesante del caso es el uso del silencio administrativo, o la voluntaria y consciente inactividad administrativa con objeto de lograr, aparentemente, un resultado ilícito sin que pueda imputarse al órgano decisor una actuación ilícita concreta. Esto es lo que se establece en el apartado de Hechos Probados de la sentencia respecto del deliberado empleo del silencio administrativo para posteriormente certificar la concesión por silencio de 30 licencias contrarias al ordenamiento:

“Tras el Pleno de 18 de febrero de 2006, el alcalde Eugenio no convocó ningún otro pleno para aprobación de la concesión de licencias de obras ni la concedió abiertamente él mismo en el ejercicio de sus competencias como Alcalde. El acusado quería conceder las licencias de obras en suelo no urbanizable pero, sabiendo que eran ilegales no deseaba hacerlo de forma manifiesta, por lo que decidió no resolver voluntariamente sobre la concesión o denegación de las licencias dejando transcurrir el plazo de tres meses sin dictar una resolución concediendo o denegando la licencia para luego certificar su concesión por silencio administrativo. En todos los expedientes que a continuación se relacionarán no se emitió informe técnico sobre la licencia [...]. Una vez transcurrido un periodo superior a los tres meses desde la solicitud de la licencia, el Alcalde Eugenio y la acusada Encarnacion, secretaria del Ayuntamiento, firmaban juntos un denominado "certificado", con idéntico texto en contenido y redacción en todos los expedientes salvo las fechas, en el que además de afirmar que había transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de licencia sin que se hubiera producido notificación de resolución alguna [...] concluía resolviendo que ‘En cuando a los efectos generados por la ausencia expresa de Resolución el silencio será positivo, artº 172,5 de la Ley 7/2.002’ ”.

Si bien la sentencia expone una trama compleja, extensa y rica en detalles, por motivos de espacio aquí me tengo que limitar a comentar solo un último aspecto más, relativo, esta vez, a los informes técnicos emitidos por los arquitectos contratados por el Ayuntamiento como técnicos municipales con el objeto de emitir informes favorables a las licencias contrarias al planeamiento. Dejando de lado la circunstancia que en múltiples ocasiones ese técnico municipal era al mismo tiempo autor del informe técnico y director de la ejecución de las obras por encargo del promotor, aquí interesa destacar que en varios expedientes se aprecian dos circunstancias relevantes: en primer lugar, que, sin que haya cambios en las condiciones del suelo ni en el ordenamiento urbanístico, se elabora un informe técnico contrario a la solicitud y, unos meses más tarde, un informe favorable; y, en segundo lugar, en algunos expedientes también se aprecia que los informes favorables de este técnico municipal contratado son deliberadamente ambiguos<sup>30</sup>.

## **B.2. Otros casos**

En la Sentencia del Juzgado de lo Penal de Palma de Mallorca, de 22 de mayo de 2013, núm. 178/2013, se juzgan los hechos relativos a una trama de corrupción en la que durante varios

---

<sup>30</sup> “En los tres expedientes en los que el acusado Eugenio era el promotor de las obras [...], Justo quien tenía pleno conocimiento de esta circunstancia emitió un informe deliberadamente ambiguo pero favorable a la licencia. De este modo en lugar de afirmar si la parcela reunía o no reunía las condiciones establecidas en la LOUA, como había hecho en los restantes expedientes antes relacionados, decía que "La parcela debe de reunir las condiciones establecidas por la LOUA" y al mismo tiempo señalaba que la parcela estaba dentro de una Delimitación de Suelo Urbano aprobada por el Ayuntamiento que no había entrado en vigor” (Hechos Probados, SAP Almería (secc. 2ª), de 30 de junio de 2017, rec. 2/2015).

años, y de común acuerdo, el alcalde del municipio de Andratx junto con un arquitecto privado y el funcionario encargado de expedir los certificados de final de obra, deciden, a través de dos empresas creadas específicamente para esa única operación, adquirir dos solares en el mismo término municipal en que desarrollan su cargo público, que, tras la concesión de las correspondientes licencias, vendieron (uno tras ser edificado y el otro sin haber llegado a edificar)<sup>31</sup>. En este caso aparecen dos elementos que quiero destacar. En primer lugar, queda probado que el alcalde y concejal delegado de urbanismo, socio de la empresa solicitante, exigió celeridad a los técnicos municipales de urbanismo para una rápida tramitación del expediente relativo a la concesión de la licencia urbanística, y después participó y votó en los plenos de la junta de gobierno. Con ello, logró la obtención de la licencia con “una rapidez desmedida” (FD 4º), al concederse en apenas 20 días.

El segundo aspecto que quiero destacar de esta sentencia es la presencia de personas y sociedades interpuestas que se utiliza para ocultar el conflicto de intereses e incompatibilidades de los participantes en el caso de corrupción. En particular, en las operaciones inmobiliarias del caso actúan el alcalde, el técnico municipal y el arquitecto privado antes referidos a través de sociedades que fueron constituidas por este último, quien, inmediatamente tras la constitución, transmitió (con escritura notarial) un tercio de las participaciones sociales a cada una de las otras dos personas implicadas en la trama. Con ello, se afirma en la sentencia, se logró ocultar los nombres del alcalde y del técnico municipal, ya que, al no figurar formalmente como socios constituyentes en la escritura de constitución, sus nombres no aparecían en el Registro Mercantil.

Por su parte, constituye otro caso interesante el referido en la STS (Sala de lo Penal) de 18 de julio de 1997<sup>32</sup>, en la que se confirma la pena impuesta a un alcalde, administrador y socio de varias empresas de construcción y promoción de viviendas que participaba en la concesión de licencias urbanísticas a sus propias empresas y a empresas que eran directas competidoras en el sector inmobiliario. De acuerdo con los hechos probados, el Tribunal aprecia que las licencias solicitadas por sus empresas eran concedidas con insólita rapidez, mientras que el procedimiento seguido por las solicitudes de empresas competidoras en el ámbito privado era mucho más lento, aplicándose por lo general y como única respuesta el silencio administrativo<sup>33</sup>. En particular, para hacernos una idea de la celeridad, se llegó a tramitar todo el procedimiento en un solo día, otorgando la licencia el mismo día de la solicitud<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> De acuerdo con los hechos probados de la sentencia, “En el año 2.004 y hasta el año 2.007 al menos, Abel era el Alcalde- Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Andratx, ostentando también el cargo de concejal delegado en materias de urbanismo de dicho Ayuntamiento, mientras que Ezequiel era el funcionario-celador de dicho Ayuntamiento, con competencias, entre otras, en materias de inspección de obras, así como en expedir las certificaciones de final de obra. [...] Conociendo esta circunstancia Nicanor, que era arquitecto de profesión y desde los años 70 venía realizando proyectos de obras en el término municipal del Ayuntamiento de Andratx, junto con los dos primeros, idearon crear varias sociedades privadas para adquirir solares ubicados en el Ayuntamiento de Andratx, y posteriormente promover y construir inmuebles destinadas a la venta de pisos a terceros, y aprovechando que Abel formaba parte de la Junta de Gobierno de dicho Ayuntamiento, que concedía las licencias de obra, además de ser el concejal delegado de urbanismo, y que Ezequiel era el celador de las obras en dicha Administración local, conseguir tramitar con mucha celeridad las licencias de obras y las certificaciones de final de obra relativas a dichas promociones inmobiliarias en las que estaban interesados privadamente, sin que ni el Alcalde ni el celador se abstuviera de intervenir en ninguno de los correspondientes expedientes administrativos”.

<sup>32</sup> STS (Sala de lo Penal) de 18 de julio de 1997, rec. núm. 1312/1996, ponente D. Cándido Conde-Pumpido Tourón.

<sup>33</sup> «Alega el recurrente que la agilidad administrativa no es delictiva y debería ser digna de alabanza, pero dicha alabanza se torna en reproche cuando se aprecia que tan pasmosa celeridad no se aplica imparcialmente al conjunto de los administrados sino únicamente a las solicitudes de las empresas del Alcalde, en cuya tramitación y resolución, por cierto, tenía éste obligación legal de abstenerse y no lo hacía. El abuso delictivo del cargo se pone claramente de manifiesto cuando se aprecia que las solicitudes de la competencia no sólo no se tramitan con dicha celeridad sino por el contrario con una desesperante demora, dándoles por respuesta el silencio administrativo, con lo cual se retrasaban las promociones urbanísticas de la competencia y aceleraban las propias» (FD 4º).

<sup>34</sup> “El acusado se beneficiaba de las ventajas que proporcionaba su cargo para obtener las licencias solicitadas por sus empresas con una inusitada celeridad, presionando para ello a los funcionarios municipales administrativos y

### **C. Algunos indicadores observables**

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora en los casos de corrupción donde se acumulan una serie de irregularidades en materia de elaboración o modificación de instrumentos de planeamiento y concesión de licencias de edificación, se pueden identificar algunos indicadores que podrían alertar sobre malas prácticas corruptas.

En primer lugar, un indicador es la omisión de trámites en el procedimiento, lo que se suele traducir, a su vez, en la falta de documentos en el expediente administrativo. Como hemos podido ver en el caso Costurero, esta situación es especialmente grave cuando dicha ausencia afecta a informes técnicos o jurídicos que son preceptivos. A efectos de poder automatizar la detección de estas ausencias y poder generar la alerta asociada, es necesario que el sistema de alertas cuente con información precisa sobre el tipo de procedimiento de que se trate, de tal modo que se pueda detectar automáticamente si antes del cierre del expediente se han incorporado los informes preceptivos. Para ello, el sistema deberá estar informado sobre los procedimientos en que, además del informe técnico, resulta preceptivo el informe jurídico.

Un segundo indicador que deriva de los casos expuestos es la presencia de uno o varios informes de contenido ambiguo. En efecto, en ocasiones las personas encargadas de informar en un asunto pueden conocer o intuir la irregularidad, y, ya sea por interés propio directo en el asunto o por ilícitas presiones recibidas por las personas potencialmente beneficiadas, y buscando en la medida de lo posible eludir la consecuente responsabilidad, redactan informes con argumentos o construcciones difícilmente comprensibles o particularmente oscuras, o incluso imprecisas. A ello hay que sumar los informes sin contenido sustantivo o material relevante, como podrían ser aquellos que se limitan a indicar que la regularidad de una actuación dependerá de lo que se determine en otro momento, por otra persona o en otro informe. Esta situación es particularmente significativa de riesgo cuando, además, esa remisión no va seguida de la posterior declaración o el posterior informe, generalmente técnico, que concrete esa posible irregularidad, tal y como hemos visto en los expedientes relativos a algunas de las licencias concedidas investigadas en la operación “Costurero”.

Un tercer indicador, de nuevo centrado en la emisión de informes dentro de un procedimiento, es la existencia de un informe que se contradice con uno previo del mismo autor, sin que acredite suficientemente el cambio de pronunciamiento. Tanto en este tipo de indicador como en el anterior, es necesario un sistema informático con suficiente capacidad para la interpretación del lenguaje natural, lo cual constituye sin lugar a dudas un reto para el estado actual de la técnica.

El cuarto indicador que se puede extraer de los hechos expuestos es, quizás, algo más complejo que los anteriores, en la medida en que supone relacionar distintas fuentes de datos: el cambio de patrón en la emisión de informes (o en su contenido) en una administración concreta y la contratación de personal con competencia para emitir tales informes. En efecto, si el cambio subjetivo en el órgano responsable de emitir informes va asociado con un cambio sustantivo en la celeridad en que se emiten o con un cambio rotundo de criterio (pasar de informe desfavorable a favorable), es posible que este hecho sea indicador de alguna posible irregularidad grave.

---

técnicos, como deduce la Sala sentenciadora de las declaraciones del señor Secretario del Ayuntamiento y del señor Aparejador Municipal, y convocando la Comisión de Gobierno que presidía -en la que se integraban otros cuatro concejales de su partido político- con una celeridad pasmosa, hasta el punto de que, en ocasiones, la licencia se solicitó en un día determinado y, se incoó el expediente, se dio traslado para informe a los servicios técnicos, se emitió dictamen por el Aparejador Municipal, se convocó a la Comisión de Gobierno, se celebró la reunión tan rápidamente convocada y se concedió la licencia solicitada, todo ello en el mismo día, como se señala en los hechos probados” (FD. 4º).

En quinto lugar, hemos podido ver que un claro indicador de corrupción u otras formas de irregularidad es la celeridad en la emisión de los informes. Incluso, en algunos casos, la celeridad en la tramitación del procedimiento completo. Para operar con este indicador es necesario que el sistema de alertas realice un cálculo promedio del tiempo ordinario, habitual, para la emisión de informes en cada tipo de procedimiento y respecto de cada sección, departamento o ente. A partir de ese promedio, se debería poder detectar automáticamente aquellos que avanzan particularmente rápidos o lentos en relación con los demás procesos equivalentes. Por descontado, esto es solo una alerta ya que la celeridad puede ser perfectamente justificada, y de hecho conveniente, por razones de simplicidad o escasa complejidad del caso. Del mismo modo, una tardanza insólita puede venir justificada por una complejidad muy poco habitual.

Partiendo de la premisa de que la administración debe resolver expresamente dentro del plazo normativamente previsto (art. 21 LPAC) y que la producción de silencio administrativo ya sería, en cierto modo, consecuencia de una mala práctica administrativa no corrupta, hay que señalar que algunos casos de inactividad administrativa y producción de silencio pueden ser indicios de situaciones mucho más graves que la mera dificultad o imposibilidad de resolver dentro de plazo. Me refiero, tal y como hemos visto, a aquellos casos en que voluntariamente, por inactividad dolosa, la persona responsable decide no actuar para que opere el silencio (un silencio que certifica, por lo demás, tal y como ahora ya ha generalizado la Ley estatal 39/2015 en su art. 24.4) para llegar al resultado buscado sin tener que pronunciarse expresamente, buscando así eludir posibles responsabilidades. Por ello, creo que un sexto indicador de malas prácticas relevante puede ser la aplicación de silencio administrativo y la ausencia de resolución expresa (incluso extemporánea) respecto de tipos de procedimientos que en la organización suelen resolverse siempre dentro de plazo. Este indicador solo debe ser relevante cuando la gran mayoría de procedimientos de la misma naturaleza y similares características se resuelven bastante antes de la finalización del plazo establecido.

El séptimo y último indicador que se extrae de los casos expuestos hace referencia a los conflictos de intereses. Se trata del bastante obvio indicador en el cual la identidad de la persona encargada de participar en un procedimiento, y que efectivamente participa sin abstenerse (art. 23 Ley 40/2015), coincide con la de la persona interesada o beneficiada por aquella actuación<sup>35</sup>. Para ello, es importante que el sistema conozca no solo la identidad de las personas que constituyen sociedades y figuran en el Registro mercantil, sino que también es necesario analizar la información contenida en otras actuaciones notariales en las que se da cuenta de la transmisión de participaciones. En desarrollo de lo anterior, y a partir del caso de Yuncler brevemente apuntado, es importante añadir que el sistema debe contemplar no solo la posibilidad de que el conflicto de intereses se oculte mediante empresas interpuestas sino también cuando las personas beneficiadas tienen alguna relación particularmente intensa con el cargo o empleado público actuante, como lo son, por ejemplo, todas las relacionadas en las causas listadas en la regulación de la abstención contenida en el art. 23 de la Ley estatal 40/2015.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAÑO LEÓN, J.M. (2009): *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid.

CAPDEFERRO, O. (2018): “El análisis de riesgos como mecanismo central de un sistema efectivo de prevención de la corrupción. En particular, el sistema de alertas para la prevención de la corrupción basado en inteligencia artificial”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, nº 6.

DOMÉNECH PASCUAL, G. (2014): “Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema

---

<sup>35</sup> En los casos vistos solo se han destacado situaciones de interés personal directo en el caso en el que interviene una persona en un cargo público o en ejercicio de una función pública, pero por descontado, hay que ampliar esta colisión de intereses a todos los supuestos contenidos en la regulación jurídica de la abstención, ya indicada en su precepto básico, y en la regulación específica de los conflictos de intereses.

- de incentivos perversos”, en JAREÑO LEAL, Ángeles (Dir.): *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, pp. 197-214.
- FERWERDA, J.; DELEANU, I. y UNGER, B. (2017): “Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 23, 245-267.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2013): *Memoria 2013*, Centro de estudios jurídicos-Ministerio de Justicia, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1974): “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, *Revista española de Derecho administrativo*, nº 1, pp. 79-99.
- INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT y TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK (2016): *Bribery Risk Guide*.
- JIMÉNEZ, F.; GARCÍA-QUESADA, M. y VILLORIA, M. (2014): “Integrity systems, values and expectations: Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”, *International Journal of Public Administration*, nº 37, 2014, pp. 67-82.
- KENNY, CH. y MUSATOVA, M. (2011): “Red flags of corruption in World Bank projects. An analysis of infrastructure contracts”, en: ROSE-ACKERMAN, S. y SØREIDE, T. (ed.): *International Handbook on the Economics of Corruption*, vol. 2, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.
- MARTÍN MATEO, R. (2007): *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, Madrid.
- PONCE, J. (2018): “La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, nº 6.
- QUERALT JIMÉNEZ, J.J. (2012): “Reflexiones marginales sobre la corrupción”, *Revista crítica penal y poder*, nº 2, pp. 18-35.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2010): “The law and economics of bribery and extortion”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 6, pp. 217-236.
- SAYNE, A.; GILLIES, A. y WATKINS, A. (2017): *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*, Natural Resource Governance Institute.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK (2013): *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the conduct of effective bribery risk assessment*.
- VILLORIA, M. (2014): “Corrupción pública”, *Eunomia*, nº 5, p. 164.

---

(\*) La presentación del contenido de este artículo ha recibido financiación a través de la convocatoria pública de la Generalitat Valenciana (DOGV 8064, de 16-6-2017) relativa al Sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción.

(\*\*) El autor forma parte del equipo investigador del proyecto DER2017-85595-R ‘Retos jurídicos del uso de datos masivos para el fomento de la innovación y de la buena administración a través de la inteligencia artificial’, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en el que se desarrolla la línea de investigación sobre administración automatizada y anticorrupción, a la que se vincula la presente publicación.