



BOOM URBANÍSTICO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA

Fernando Jiménez Sánchez *

1. Introducción

Hace ya algunos años que se viene percibiendo con claridad en nuestro país un importante problema de corrupción política asociado a la actividad urbanística. Así lo demuestra tanto la imparable oleada de escándalos municipales de los que se ha venido teniendo noticia en estos años, como las múltiples denuncias de abusos remitidas no sólo a los tribunales de justicia sino también a instituciones como la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo o el Defensor del Pueblo¹. En realidad este binomio urbanismo-corrupción no es nuevo, puesto que las singulares características de la política urbanística —el inevitable margen de discrecionalidad que lleva aparejada—, así como la importante repercusión económica de las decisiones que se toman, siempre pueden dejar un resquicio para la aparición de fenómenos de corrupción política. Lo que sí constituye una novedad en estos últimos años ha sido la extensión y la profundidad de este problema.

En este artículo se ofrece una descripción de los principales rasgos del problema de la corrupción urbanística, así como una aproximación a las causas que explican su elevado grado de incidencia en estos años.

RESUMEN

La oleada de escándalos de estos últimos años constituye una prueba evidente de la existencia de un serio problema de corrupción política asociado a la actividad urbanística en España. Esta sucesión de casos se ha debido a la confluencia de tres tipos de factores que se analizan en el capítulo: las singularidades del modelo urbanístico español, el deficiente funcionamiento de los mecanismos de control de la actividad de los ayuntamientos y, por último, el extraordinario auge de la construcción de viviendas del último decenio.

ABSTRACT

Town-planning has become a very serious source of political corruption in Spain as shown by the countless scandals of these years. These cases have been caused by the confluence of three major factors which are analysed in this chapter: the singularities of the Spanish town-planning model, the defective working of controls upon municipalities, and the extraordinary growth of housing construction during the last ten years.

* Universidad de Murcia.

Esta investigación ha sido posible gracias a la ayuda económica del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto de investigación CSO2008-03663/CPOL.

¹ Otro indicador es el volumen de publicaciones de interés que han aparecido sobre el tema en estos años a partir del estudio pionero del Instituto Interuniversitario Andaluz de Criminología de Málaga (Díez Ripollés *et alii*, 2004), y entre los que cabe destacar los trabajos de Fernández Durán (2006), Iglesias (2007), Alcaraz (2007), Martín Mateo (2007) o Aguilera Klink (2007).

2. Corrupción política y urbanismo

La corrupción consiste siempre en el uso abusivo que un agente hace del poder que le ha sido confiado con el objetivo de obtener algún tipo de ganancia fraudulenta directa o indirecta, material o no, para sí mismo o para alguien cercano. En el caso concreto de la actividad urbanística, se trataría de que las decisiones que toma la autoridad competente en este terreno (clasificación del suelo como apto o no apto para la urbanización y la edificación; calificación de los diferentes usos del suelo como residencial, industrial, agrícola, etc.; permisos para la edificación, etc.), se pongan fundamentalmente al servicio de su exclusivo interés particular en lugar de al servicio del interés público de la comunidad en cuyo bienestar deben repercutir tales decisiones.

En la práctica a veces es difícil determinar que tal abuso de poder haya tenido lugar o que se haya percibido algún tipo de ganancia privada no permitida. La determinación de ambos aspectos depende de las normas o criterios de acuerdo a los cuales realicemos nuestro juicio y, por esa razón, más allá de aquellas normas jurídicas cuya aplicación al caso concreto encierre pocas dudas sobre su interpretación, no es infrecuente la contraposición de estándares normativos diferentes sobre la definición del abuso de poder o de los beneficios privados que son compatibles o incompatibles con el ejercicio de la posición de poder que se ocupa. En este sentido, resulta indudable que la aprobación de una determinada medida urbanística como contraprestación a un soborno (más aún si tal medida es además contraria al ordenamiento jurídico) es claramente un hecho de corrupción. Más debatible puede ser, sin embargo, el hecho de, por ejemplo, la aprobación de un planeamiento urbanístico que contemple un crecimiento desmesurado del suelo urbano del municipio cuando se hace con pleno respeto de las normas vigentes y sin que se reciba un beneficio particular claramente inapropiado a cambio.

Pues bien, la discusión pública sobre el problema de la corrupción política en general en nuestro país en estos años de democracia ha sido con gran frecuencia muy estéril. Este debate ha tenido casi siempre una deriva meramente electoralista (o de lucha por el poder en el interior de un partido), que se centraba en la apreciación sobre qué partido (o qué facción partidista) ha sido el más –o el menos– implicado en corrupción. Este tipo de debate (o «táctica del ventilador» o de «la tinta del calamar») es un debate poco fructífero que sólo acrecienta el cinismo político de los ciudadanos ante su clase política y, por tanto, cuyo rédito electoral es muy dudoso.

Hay, no obstante, otra forma de aproximarse a este problema que sí es rentable en términos de mejora de la calidad del sistema democrático. Se trata de analizar cuáles son las condiciones que generan incentivos para los comportamientos corruptos. Para llevar a cabo esta labor, es útil partir de la famosa ecuación de la corrupción de Robert Klitgaard:

$$C=M+D-A$$



Es decir, la corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A). De este modo, cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión (monopolio), cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión y, por último, cuantos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción. El propio Klitgaard (1999:4) explicita el sentido de su fórmula:

«Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o un servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas».

Si trasladamos este esquema de análisis al caso de la corrupción asociada al urbanismo en España, estaremos en condiciones de detectar cuáles han sido las principales fuentes del problema. Desde este punto de vista, la proliferación de casos de corrupción urbanística en España se ha debido a la confluencia en estos años de un conjunto de factores tanto estructurales como coyunturales que han generado importantes incentivos para el desarrollo de comportamientos corruptos. En aras de la claridad expositiva se va a distinguir entre tres tipos diferentes de factores: dos de ellos serían sustancialmente estructurales y el tercero tendría una naturaleza más coyuntural. Los dos primeros tienen que ver con las propias características singulares de la política urbanística y con los problemas de control existentes en aquellas administraciones sobre las que recae la mayor parte de las competencias urbanísticas: los ayuntamientos. El tercero, aunque con componentes estructurales también, está más relacionado con la fase expansiva del ciclo económico vivida en nuestro país desde 1995 hasta el año 2007 en que el ritmo de crecimiento se ha desacelerado. Repasamos estos factores en las próximas secciones.

3. Política urbanística: repercusión económica y discrecionalidad administrativa

En todos los países desarrollados la política urbanística limita y condiciona los derechos de los propietarios del suelo sobre los usos urbanísticos y la capacidad edificatoria que éstos puedan querer ejercer. La justificación es clara: el interés general de una ordenación territorial racional debe prevalecer sobre las preferencias particulares de los propietarios. La cuestión es que, dada la repercusión económica que tiene que el suelo esté destinado a un uso u otro o que se le asigne una mayor o menor edificabilidad, estas decisiones administrativas pueden llegar a tener un indudable efecto sobre el patrimonio de los propietarios del suelo. En la mayor parte de

los países de nuestro entorno se han generado mecanismos para que las plusvalías económicas producidas por estas decisiones públicas sean capturadas en su mayor parte por las administraciones públicas que las generaron.

En este sentido, el urbanismo español presenta algunas peculiaridades que lo diferencian de estos otros países y que dan lugar a que los efectos económicos de las decisiones administrativas en España tengan un mayor impacto directo sobre el patrimonio de los propietarios del suelo. Andrés Betancor y Javier García-Bellido (2001:99) resumen perfectamente esta peculiaridad del urbanismo español y sus efectos económicos:

«En España es el plan municipal el que *delimita* (crea, define, asigna o atribuye) el contenido económico-jurídico de la propiedad, pero no lo *limita* (reduce corta o coarta), según la función social que el plan le quiera atribuir o asignar en concreto. Por ende, no hay ningún *ius aedificandi* ni *urbificandi* o contenido urbanístico mínimo inherente a la propiedad fundiaria en general, ya que el suelo rústico, que según el plan no sea edificable en absoluto ni urbanizable (bosques o parajes protegidos, parques regionales o naturales), no tiene derecho a reclamar indemnización alguna, porque ésta es la condición originaria de la propiedad: no poder ser edificada hasta que el plan se lo autorice expresamente. Pero en cuanto sea «clasificado» como urbanizable entra en otro estatuto completamente distinto, patrimonializando gracias al plan unos *iurii urbificandi* y *aedificandi* (grandes o pequeños pero siempre fijados por éste). A cambio de conferirle un valor medio añadido, fijo y garantizado por la ley y el plan, la propiedad deberá ceder obligatoria y gratuitamente el suelo que le señale el plan para destinarlo a toda suerte de usos de dominio público. El plan municipal de urbanismo de esta forma deviene un poderosísimo instrumento de reparto del poder económico del espacio» (subrayado en el original).

A este importante aspecto de la política urbanística hay que añadir un segundo elemento para aprehender el importante potencial de corrupción que encierra. Se trata del inevitable margen de discrecionalidad que lleva aparejada. En gran medida tal margen de discrecionalidad obedece a una razón técnica: es materialmente imposible para el legislador la concreción de cuál es el estatuto jurídico (y por tanto la clasificación y el uso a que puede destinarse ese suelo) que corresponde a cada parcela del territorio. Esta es una labor que queda final e inevitablemente en manos de los planes de ordenación que llevan a cabo los ayuntamientos. De este modo, los ayuntamientos pueden optar por el modelo territorial que más les guste sin prácticamente más limitaciones que las que se derivan de la observancia del marco legal general (incluyendo las leyes sectoriales de protección ambiental), los procedimientos administrativos y los planeamientos de ordenación supramunicipal que puedan existir y que hasta hace pocos años eran inexistentes. Como señalaba con total rotundidad hace unos años Tomás Ramón Fernández (1998:108; cit. por Fernández Farreres, 2007a:15):

«Los planes son, pues, enteramente libres de orientar el futuro desarrollo del territorio municipal potenciando su vocación turística o industrial o absteniéndose de hacerlo para mantener el *statu quo* tradicional, si así lo prefiere la legítima representación del vecindario. Puede decidir que la ciudad se extienda por cualquiera de los puntos cardinales, que se desarrolle en altura o extensión, que tenga un perfil u otro. Pueden, incluso, modificar el perfil preexistente y hasta cambiar la ciudad de arriba abajo, si lo desea el Ayuntamiento y tiene dinero



bastante para afrontar las consecuencias de esa decisión. Pueden, en efecto, convertir en parque urbano el centro de la ciudad existente, porque su aprobación lleva consigo la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a los efectos de la liquidación por la vía expropiatoria de todas las situaciones consolidadas con anterioridad a su aprobación, cualquiera que sea su antigüedad o su nivel de consistencia, como pueden también declarar a extinguir dichas situaciones, si el Ayuntamiento no desea liquidarlas o carece de capacidad financiera para hacerlo, porque eso y no otra cosa es lo que significa el régimen de «fuera de ordenación».

Un plan de ordenación puede, en fin, incorporar cualquier tipo de política urbana y territorial, pura y simplemente, porque no existen obstáculos de ninguna clase que se lo impidan. Ni siquiera existen en la Ley del Suelo directrices susceptibles de orientar, ya que no limitar, el libre despliegue de la potestad municipal de planeamiento, como las que perfila el Capítulo III del Título I de la Constitución para enmarcar la acción de los legisladores. Mayor libertad no cabe, por tanto.

Este amplísimo margen de discrecionalidad en el ámbito del planeamiento dificulta en gran medida la tarea de control que ejercen las Comunidades Autónomas a las que corresponde la aprobación definitiva de los planes municipales. Existe, además, una consolidada jurisprudencia basada en la garantía constitucional de la autonomía municipal, que ha limitado el papel de las Comunidades Autónomas a un mero y estricto control de legalidad sin dejar ningún espacio para los criterios de oportunidad política o la razonabilidad de los planes².

A este amplio espacio de libertad en el ámbito del planeamiento se suman con frecuencia, como advierte Fernández Farreres (2007a:15-16), otras fuentes de discrecionalidad. Es el caso de aquellos ayuntamientos que se reservan un mayor margen de decisión en la ejecución del plan por la vía de no precisar demasiado las determinaciones de éste. Tal indeterminación puede dar lugar en algunos casos a un cierto nivel de arbitrariedad en la concesión de las licencias urbanísticas, lo que contradice el carácter reglado que deberían tener. Además, la discrecionalidad municipal se potencia aún más a través de la flexibilidad existente para modificar los planes vigentes e introducir recalificaciones, que vienen precedidas de los correspondientes convenios urbanísticos firmados entre el municipio y determinados particulares. Conviene recordar en este punto cómo en los años en los que el GIL estuvo al frente del urbanismo marbellí (1991-2006), este Ayuntamiento llegó a firmar casi 900 convenios urbanísticos.

4. Los problemas del (des)control de los ayuntamientos

Dados estos amplios márgenes de discrecionalidad que caracterizan a la política urbanística y, en especial, por las razones comentadas, a la española, no es de extrañar que los mecanismos de control y rendición de cuentas en este terreno funcionen con dificultad. Además,

² Sobre la relación entre el concepto jurisprudencialmente desarrollado de la autonomía municipal y su relación con la expansión del fenómeno de la corrupción urbanística, conviene consultar la excelente conferencia impartida por Germán Fernández Farreres (2007a) en el Curso *Territorio, urbanismo y corrupción* de la UNIA, dirigido por Diego Vera Jurado (Málaga, 9-12 de julio de 2007).

como se ha visto, el grueso de las competencias urbanísticas radica en los ayuntamientos, unas administraciones en los que los problemas del control han alcanzado un nivel especialmente preocupante.

Como señaló hace ya algunos años un excelente conocedor de la realidad municipal y su trayectoria histórica, como Alejandro Nieto (1997:133-134):

«Donde la corrupción florece con más bríos, donde está como en su casa, es en los Ayuntamientos medianos y grandes. Excepciones aparte, decir ayuntamiento es decir corrupción, pues en ellos ha vivido siempre y los grandes negociantes históricos de la administración española indefectiblemente se han formado en las oficinas municipales: cortijos feraces sin excepción donde todo se negocia y casi todo puede comprarse. Y si esto era así antes, ahora con el urbanismo ha aparecido en el cortijo un pozo de petróleo. En la mesa municipal están todos los platos fuertes de la corrupción: el urbanismo, las licencias y las multas. En una mesa tan bien provista hay sitio para toda clase de comensales: allí se sientan los opulentos especuladores del suelo que compran eriales de saldo y venden parcelas de primera, los constructores que edifican torres de pisos en zonas reservadas para viviendas unifamiliares, los adjudicatarios de obras que se inutilizan a los dos meses de haberse inaugurado, los concesionarios de servicios que no se prestan. Es un convite popular donde el plutócrata se codea con el vigilante oportunamente adormilado, con el ordenanza que se contenta con unas entradas para el fútbol, con quien se limita a buscar un empleo para la hija pequeña. No es ciertamente en los ayuntamientos donde se hacen los negocios más importantes de España; pero sí, desde luego, donde la corrupción se desenvuelve con un estilo más campechano y acogedor».

Hay numerosas razones que explican los problemas de control que se evidencian en distintos planos: el administrativo, el político, el social y el judicial. Por lo que se refiere al plano del control administrativo, el reconocimiento constitucional de la autonomía de los municipios desde 1978, así como la «probablemente errónea o exagerada» extensa interpretación jurisprudencial de este concepto, dio lugar a un importante vuelco en la forma de entender el papel de los gobiernos municipales en el sistema político. La llegada del régimen democrático de 1978 ha supuesto el final del modelo histórico tradicional desde el nacimiento de la organización municipal con el Estado liberal a comienzos del XIX, que se basaba en una consideración de los ayuntamientos como una administración de inferior rango que estaba subordinada y sometida a los poderes de tutela de la administración central del Estado.

La consagración del principio de la autonomía municipal ha dado lugar en general a la desaparición de los criterios de oportunidad política en los mecanismos de control de las demás administraciones públicas sobre los municipios, y a su sustitución por meros controles de legalidad. Esto ha llevado consigo en particular la desaparición de los poderes de tutela y el «achique de espacios» en la importante labor de control que tradicionalmente desempeñaban los funcionarios locales de habilitación nacional (FHN) como secretarios e interventores. Aunque en muchos casos, los informes técnicos de estos funcionarios siguen siendo preceptivos para un buen número de decisiones en materia urbanística, el hecho es que la relevancia de estos controles ha disminuido notablemente.



El Tribunal de Cuentas se ha referido a esta cuestión en muchos de sus informes sobre las entidades locales. En concreto, una moción de 2006 (TCU, 2006) en que se analizaban los problemas de control de la intervención económica en estas administraciones se señalaba que esta función interventora ha quedado «sensiblemente condicionada» en muchos ayuntamientos por los siguientes cuatro motivos: a) un número elevado de puestos reservados a FHN se mantienen vacantes y se ocupan interinamente muchas veces por personal sin suficiente cualificación; b) no se separan adecuadamente las funciones de intervención económica y de llevanza de la contabilidad y ejecución del gasto, por lo que en muchas ocasiones son las mismas personas las que llevan a cabo simultáneamente ambas tareas (gestión del gasto y control del mismo), lo que no parece demasiado razonable; c) el personal que desarrolla estas tareas suele ser insuficiente pese a la posibilidad que tienen los ayuntamientos de crear puestos de colaboración reservados a FHN; y d) estos funcionarios quedan integrados en la función pública local, produciéndose un fenómeno de dependencia orgánica según el cual los «controlados» fijan las condiciones salariales y de trabajo de los «controladores».

Junto a la desaparición de las tutelas y el «achique de espacios» para los FHN, un tercer fenómeno que ha complicado el funcionamiento de los controles administrativos está relacionado con otro más general que afecta a todas las administraciones públicas desde hace ya un par de décadas, y que tiene que ver con la reforma de las organizaciones públicas y la experimentación de nuevas formas más ágiles y flexibles de gestión. Se trata del fenómeno que los administrativistas llaman la «huída del Derecho Administrativo». En general, estas nuevas formas organizativas de gestión dan lugar a una mayor flexibilidad y agilidad pero complican la tarea de control. Baste aquí un nuevo dato sobre la experiencia de Marbella para ilustrar esta cuestión. El GIL utilizó este tipo de fórmulas para crear una administración paralela al propio ayuntamiento. Los dos organismos autónomos y las 32 sociedades mercantiles existentes empleaban a casi 2.000 trabajadores, frente a los poco más de 1.500 que pertenecían a la plantilla del ayuntamiento. Además, como denunció el Tribunal de Cuentas, todas estas entidades carecían de reglamentos orgánicos, tenían un insuficiente control económico-financiero y no estaban sometidas al control del Pleno municipal.

Por último, un aspecto más que pone en cuestión el buen funcionamiento de los controles administrativos tiene que ver con el escaso ejercicio por parte de la mayoría de los municipios de sus obligaciones en el campo de la disciplina urbanística. Un buen número de ayuntamientos han sido bastante reacios a perseguir los incumplimientos de la normativa urbanística en sus términos municipales y, como mucho, sólo han actuado a instancia de parte cuando existía alguna denuncia de un particular. En este sentido, las demoliciones de obras ilegales han sido prácticamente inexistentes y se han sustituido por multas de cuantía reducida cuyo pago daba lugar a una «legalización» *de facto*. Es más, como veremos más adelante, ha sido bastante habitual en muchos municipios la introducción de modificaciones del planeamiento para «permitir» *a posteriori* actuaciones urbanísticas cuyas licencias eran anuladas por algún tribunal precisamente por no ajustarse al plan vigente.

Por lo que respecta al plano del control político de las decisiones urbanísticas, éste ha sido también bastante deficiente en muchos municipios, pese a que la aprobación de los planes es una tarea del Pleno municipal. Como ha resumido José Manuel Urquiza (2005:100-101), el control que pueden llevar a cabo los concejales de la oposición se muestra «casi siempre» muy ineficaz por las siguientes razones: a) es una labor que exige dedicación, trabajo y esfuerzo y no todos los corporativos están dispuestos a ello; b) les suele faltar instrucción sobre sus derechos y deberes como corporativos y carecen de formación acerca del funcionamiento de la organización municipal; c) los servicios jurídicos o técnicos del Ayuntamiento «no se esmeran» en asesorar a la oposición; d) el alcalde les niega con mucha frecuencia el derecho a la información administrativa municipal (conculcando su derecho fundamental a la participación política); y e) es frecuente la carencia de medios económicos con los que sufragar las acciones judiciales que se puedan precisar. Además, el cada vez más frecuente recurso a los convenios urbanísticos con promotores inmobiliarios celebrados directamente por el alcalde sin necesidad de autorización por el Pleno dificulta aún más esta labor de control de la oposición política.

En cuanto al plano social del control, hay que destacar el activo papel de denuncia de algunos colectivos como organizaciones ecologistas, algunas asociaciones de vecinos y grupos de afectados (que han sido particularmente importantes en la Comunidad Valenciana al dirigir miles de denuncias al Parlamento Europeo), pero se trata de un activismo que contrasta con la tolerancia, la aceptación pasiva e, incluso, el respaldo hacia las actividades irregulares o claramente ilegales de un urbanismo depredador y corrupto por parte de amplios sectores sociales. De acuerdo con un estudio de la Fundación Alternativas sobre el apoyo electoral a 133 alcaldes acusados de corrupción (Estefanía, 2008), el 70% de éstos volvieron a ser reelegidos en las elecciones de 2007, aunque ciertamente también el mismo porcentaje perdía apoyo en términos relativos sobre el censo comparado con el obtenido en los comicios previos de 2003. En algunos lugares de la Costa del Sol o de la Comunidad Autónoma de Murcia, la detención policial de alcaldes imputados por corrupción urbanística ha generado algunas manifestaciones populares de apoyo a estos sospechosos en las que se denunciaba la falta de neutralidad del juez instructor, la fiscalía o los cuerpos policiales. Todos estos retazos de evidencias parecen sugerir la idea de que una buena parte de los ciudadanos españoles comparte una mentalidad desarrollista, en la que los problemas de sostenibilidad medioambiental y de corrupción política que ha puesto de manifiesto el intenso desarrollo urbanístico de estos años no generan una preocupación demasiado honda. Como se dice en el trabajo mencionado de la Fundación Alternativas (Estefanía, 2008):

«Hasta donde sabemos no hay datos de opinión pública sobre las actitudes de los españoles hacia el urbanismo, pero la impresión generalizada es que las irregularidades urbanísticas no suscitan un rechazo muy intenso entre los ciudadanos. La extensa bolsa de fraude fiscal en la compraventa de viviendas o el prácticamente nulo ejercicio de la disciplina urbanística por parte de los ayuntamientos, son dos hechos que contribuyen decisivamente a mantener esa impresión. Además, con mucha frecuencia, el conocimiento de algunas de estas irregularidades no da lugar tanto a una clara condena de los responsables como a una ensoñada emulación picaresca de los mismos».



El panorama de los problemas del control de la actividad urbanística se completa con los propios de la función jurisdiccional. La desaparición de los controles administrativos de oportunidad política y su reducción a meros controles de legalidad ha llevado en la práctica a que el único control institucional al que se ven sometidos hoy día los ayuntamientos sea al que ejercen los tribunales de lo contencioso-administrativo y de lo penal. Sin embargo, ambas instancias de control judicial han evidenciado importantes problemas en la tarea de supervisión de la actividad urbanística.

En el caso de la jurisdicción contenciosa, su extremada lentitud la convierte en un mecanismo de control altamente ineficiente. Habitualmente, cuando llega la sentencia condenatoria que anula una determinada licencia urbanística ilegal siete u ocho años después de que fuera otorgada, el mal generado es difícilmente reversible: la edificación ya está hecha, las viviendas están ocupadas generalmente por compradores de buena fe y la demolición de la obra ilegal pueda causar un perjuicio mayor que la inejecución de la sentencia. La única posibilidad de evitar estos efectos indeseables radica en el recurso a las medidas cautelares de suspensión de los actos administrativos denunciados. No obstante, como ha señalado Germán Fernández Farreres (2007b), esta «justicia cautelar» puede generar problemas no menos graves que éstos. En principio, la justicia administrativa se basa en la presunción de legalidad de los actos administrativos, por lo que los jueces suelen tender a una aplicación muy restrictiva de la suspensión cautelar de los actos de las administraciones públicas. Un mayor grado de aplicación de estas medidas podría conducir a un activismo judicial que no parece la solución más razonable para estos problemas de control de los ayuntamientos.

Si a esta manifiestamente inevitable lentitud de la justicia administrativa³ sumamos el amplio margen de discrecionalidad con que cuentan los municipios en sus políticas urbanísticas al que ya nos hemos referido, el resultado es la difusión de un clima de impunidad en la comisión de irregularidades y también de ilegalidades en materia de urbanismo. Este clima de impunidad genera a su vez una tendencia a que cada vez más actores cometan nuevas ilegalidades, lo que sumado a una mayor visibilidad de la ineficiencia de la jurisdicción contenciosa ante el aumento de la litigiosidad, genera una mayor sensación de impunidad que todavía da lugar al crecimiento de los comportamientos ilegales, y así *ad infinitum*.

Con un panorama así, las esperanzas para combatir la corrupción asociada al urbanismo parecen reducirse al papel de la jurisdicción penal. Sin embargo, aunque recientemente parece que estamos asistiendo a una persecución penal más decidida de los delitos relacionados con el urbanismo y la ordenación territorial (lo que tiene reflejo en las memorias anuales de la fiscalía), la justicia penal también ha presentado evidentes limitaciones como mecanismo de control en este campo. Como principio general, el derecho penal sólo es efectivo para perseguir conductas que se desvían claramente de las normas sociales aceptadas. Sin embargo, funciona con bastantes más

³ Este parece ser un problema ciertamente irresoluble, porque todas las reformas emprendidas en estos años sólo consiguen a lo sumo que el retraso no aumente. Este problema se debe en gran medida al aumento constante de la litigiosidad en este ámbito. El incremento constante de la demanda de justicia contenciosa consigue anular los efectos de las reformas organizativas que se llevan a cabo.

problemas cuando las conductas que se persiguen son toleradas por un amplio sector de la sociedad. Esta parece ser la situación en algunas zonas de España en las que la tensión entre desarrollo económico y protección ambiental se resuelve claramente a favor del primer término.

Además, la justicia penal en el ámbito de los delitos relacionados con el urbanismo ha presentado en estos años algunos otros problemas de naturaleza más técnica. Me refiero sobre todo a la cuestión prejudicial administrativa. Dado que en muchas ocasiones la existencia del delito dependía de la previa existencia de un ilícito administrativo, el juez penal, a pesar del principio jurídico que establece su primacía, ha tendido a esperar a la resolución del contencioso para decidir sobre la posible comisión de algún delito. Ante la complejidad técnica de los hechos relacionados con el urbanismo, el juez penal se ha inhibido a la espera de la resolución contenciosa, lo que llevaba aparejado en muchos casos un grave riesgo de prescripción de los delitos y, por tanto, una nueva fuente para la impunidad. La posibilidad de creación desde 2006 de puestos de fiscales delegados de la Fiscalía Anticorrupción en los Tribunales Superiores de Justicia de las diferentes Comunidades Autónomas, así como la creación en ese mismo año de la Fiscalía especial de medio ambiente y urbanismo con sedes en los TSJ y en las Audiencias Provinciales, ha mejorado notablemente la eficiencia de esta instancia de control, aunque estos fiscales siguen reflejando en sus memorias la precariedad de medios humanos y materiales con los llevan a cabo su trabajo.

Junto a estos problemas de naturaleza más estructural, es necesario tener presente la confluencia en el tiempo de otros factores más coyunturales para entender la naturaleza y la extensión del problema de la corrupción urbanística en nuestro país. Los repasamos en la siguiente sección.

5. El extraordinario *boom* de la construcción (1995-2006)

Algún autor ha empleado la gráfica expresión de «tsunami urbanizador» para describir el intenso proceso de urbanización y edificación de viviendas que se ha vivido en España en estos años de importante crecimiento económico (Fernández Durán, 2006). En efecto, el crecimiento de la construcción (y venta) de viviendas y de la urbanización de nuevos terrenos ha sido absolutamente espectacular, y ha servido para proporcionar los incentivos económicos necesarios con los que sacar partido a los problemas estructurales del control de la corrupción urbanística que se han revisado.

Algunos datos pueden servir para ilustrar la intensidad de estos procesos. Uno de sus aspectos más destacados ha sido el fuerte incremento experimentado por los suelos artificiales⁴. Aunque nuestro país está aún lejos de las cifras de los países europeos más desarrolla-

⁴ Estos datos proceden del informe OSE (2006).



dos, donde por término medio vienen a suponer un 5% del total, las superficies artificiales en España han crecido intensamente en estos años. Según los datos del proyecto *Corine Land Cover*, basados en un estudio de cartografía por satélite en 23 países, en España el suelo artificial ha pasado de ocupar en 1987 el 1,6% de su superficie (814.150 hectáreas) al 2,1% en 2000 (1.054.316), lo que supone un incremento de 2 hectáreas por hora. Aunque aún no están accesibles los datos para 2005, todos los observadores apuntan a que este ritmo de crecimiento se ha acelerado a partir de 2000.

La mayor parte del incremento de ese suelo artificial se ha debido a la expansión de la red de infraestructuras de transporte, en especial de las carreteras de gran capacidad, que han crecido un 300% entre 1987 y 2000. Pero el crecimiento del tejido urbano ha sido también muy intenso y representa una tercera parte del total. Así, el suelo urbano ha pasado de ocupar 581.116 hectáreas en 1987 (el 1% de la superficie total del país) a 661.300 en 2000, lo que supone un incremento de casi un 15%. Además, el crecimiento de la red de carreteras ha posibilitado que casi la mitad de estos incrementos de suelo urbano entre 1987 y 2000 se deban a suelos residenciales en urbanizaciones separadas de los cascos urbanos existentes. Es decir, estos datos apuntan la consolidación de un nuevo modelo de ciudad dispersa o difusa, que es mucho más ineficiente desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental al generar un alto consumo de suelo, una mayor contaminación atmosférica por su mayor dependencia del transporte privado y unos servicios públicos (tratamiento aguas residuales, recogida de basuras, servicios sanitarios y escolares) con un coste de producción más alto.

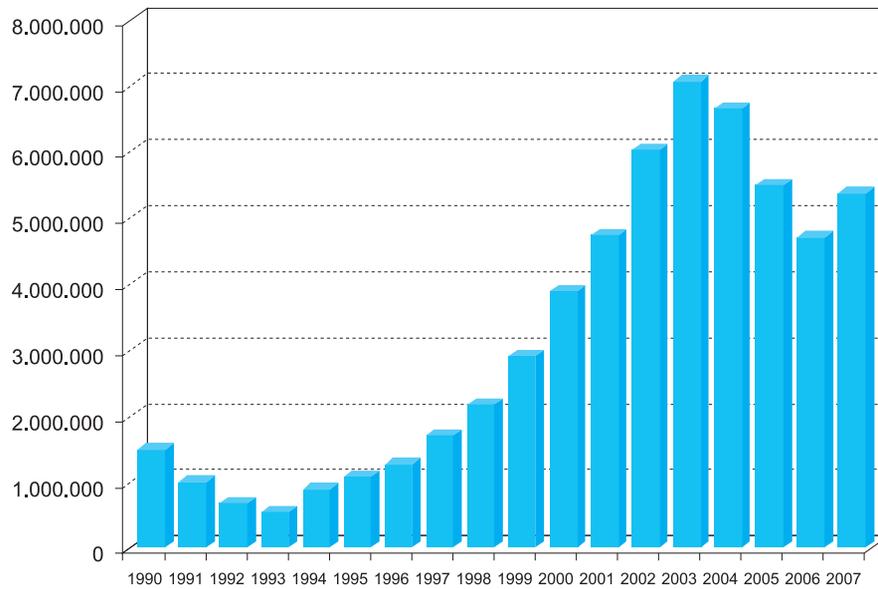
De acuerdo con los datos del Observatorio de la Sostenibilidad (2006), los cambios más fuertes en el incremento de zonas artificiales se han producido en el litoral mediterráneo, donde destacan los casos de la Comunidad Valenciana (con un 60% de crecimiento y donde más de la mitad de los nuevos desarrollos urbanos son segundas residencias) y Murcia (con un incremento del 50%). De acuerdo con los datos hasta el año 2000 del proyecto *Corine Land Cover*, el 25% de todo el suelo urbano en España se había generado en la década 1990-2000.

Un segundo conjunto de datos que conviene destacar tiene que ver con la expansión de la construcción de viviendas. Entre 1997 y 2006 se ha iniciado la construcción de una media anual de 675.000 viviendas, llegando a superar en 2006 las 900.000. Esta cifra supera a la de viviendas iniciadas en Francia, Alemania y Reino Unido juntos. La expansión del mercado inmobiliario ha sido extraordinaria, multiplicándose su volumen por seis en sólo diez años. España es ya el país europeo con una tasa más alta de viviendas por número de habitantes, como se observa en el Gráfico 1.

Una buena parte de estas nuevas viviendas son segundas residencias o, directamente, viviendas que permanecen vacías y que han sido adquiridas no para ser usadas sino como activos financieros⁵. A la mayor capacidad adquisitiva de amplios sectores sociales de nuestro

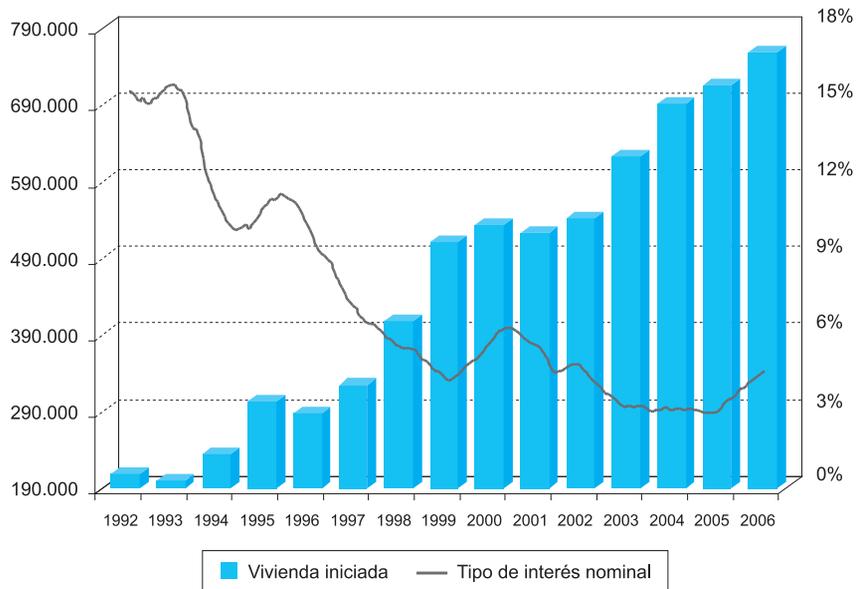
⁵ España es uno de los pocos países europeos (con Eslovenia y Hungría) en el que la proporción de viviendas vacías es mayor que la de alquiladas, según datos del Informe de Sostenibilidad en España 2007 del OSE (2008).

Gráfico 1.
Viviendas por mil habitantes en España y algunos países europeos (1980-2003)



Fuente: Eurostat. Tomado de OSE (2006).

Gráfico 2.
Evolución de la inversión extranjera en inmuebles. Millones de euros (1990-2007)



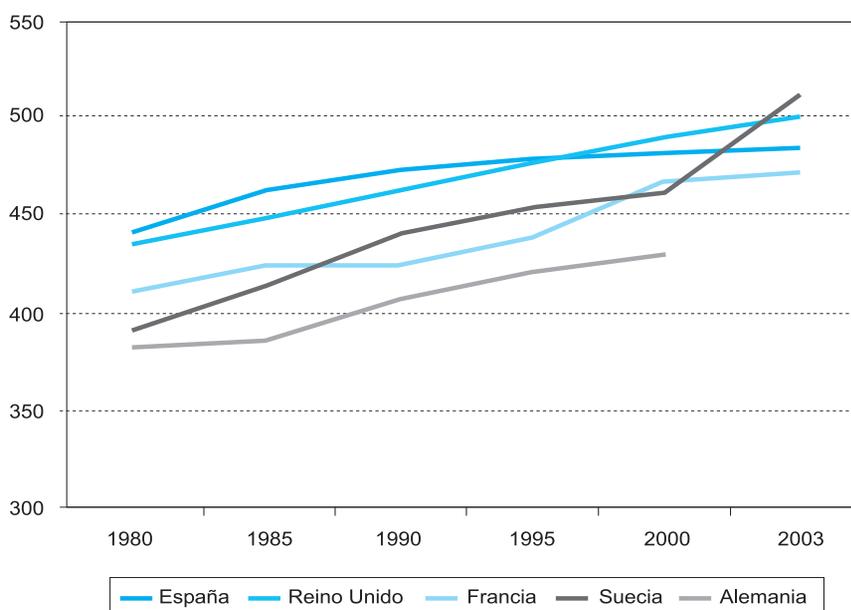
(*) Datos hasta julio
Fuente: Banco de España. Tomado de Rodríguez y Fellingner (2007).

país tras años de intenso crecimiento económico sostenido, que ha llevado a muchas familias a adquirir una segunda residencia para sus épocas de ocio, se ha sumado también un fuerte incremento de la inversión extranjera en viviendas situadas a lo largo del litoral mediterráneo, como demuestra el Gráfico 2.

Paradójicamente, este espectacular aumento del número de viviendas ha transcurrido en paralelo a una dificultad de acceso a la vivienda cada vez mayor. De hecho, España se ha situado como uno de los países europeos donde tal acceso se ha hecho más difícil, como puede comprobarse en el Gráfico 3.

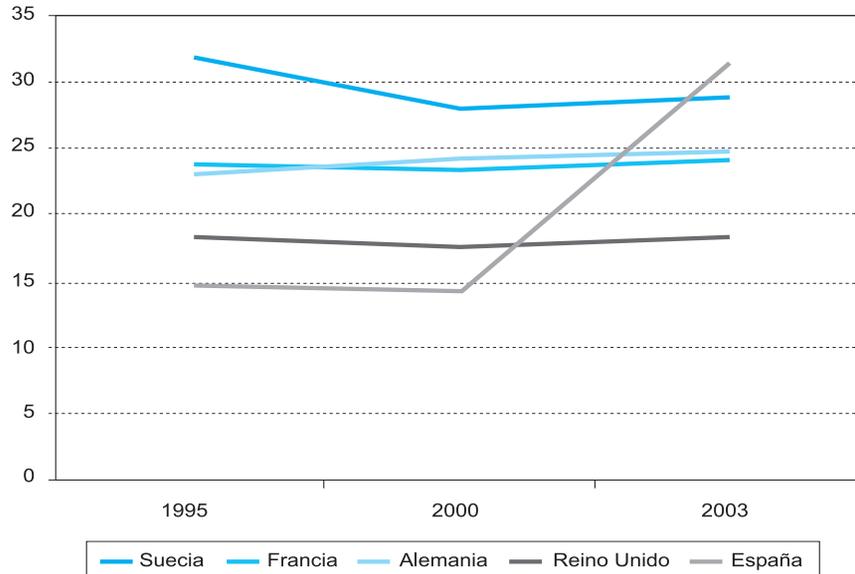
Esta paradoja es fruto de la espectacular subida de los precios de la vivienda en estos años. Pese al extraordinario incremento de la oferta, las viviendas han aumentado su precio a un ritmo medio anual del 12%. Mientras que los costes de construcción entre 1997 y 2006 sólo aumentaban un 35%, el precio de la vivienda se ha incrementado en un 175%. Parece evidente que la demanda de vivienda en España en estos años ha sido absolutamente inelástica y que el aumento de precio ha servido en realidad para dispararla. En efecto, tal proceso se ha debido a dos factores: el incremento de la inversión extranjera ya comentado, por un lado, y a la amplia difusión de la idea de que la adquisición de este bien era una inversión segura dada su alta rentabilidad anual. Los compradores de vivienda han podido realizar un esfuerzo económico cada

Gráfico 3. Gasto en vivienda como porcentaje del gasto total de los hogares en España y otros países europeos



Fuente: Eurostat. Tomado de OSE (2006).

Gráfico 4.
Evolución tipos de interés y viviendas iniciadas (1992-2006)



Fuente: OSE (2007), a partir de Ministerio de Fomento y Banco de España.

vez mayor para adquirir este bien, pese a su aumento de precio, debido en gran medida a las crecientes facilidades de financiación que han coincidido también en estos años: bajada de tipos y ampliación de los plazos de amortización. Como se ve en el Gráfico 4, el aumento de la construcción de viviendas parece correlacionar claramente con el descenso de los tipos de interés crediticios.

Si a estos incentivos financieros sumamos otros tres factores de naturaleza política, tendremos las claves de esta espiral especulativa. El primero de ellos tiene que ver con las políticas de vivienda de las administraciones públicas. Con algunas excepciones, como la del Gobierno Vasco, en general Gobierno central y gobiernos autonómicos han contribuido a alimentar la demanda de compra de vivienda con una política en la que destacaban tres rasgos: desgravaciones fiscales por compra; una (des)regulación del mercado hipotecario que ha permitido que las entidades financieras aumentaran los plazos de amortización como vía para soportar la intensa subida de precios; y, por último, una ausencia de políticas alternativas como el fomento de las viviendas de promoción pública o de alquiler.

El segundo factor a tener en cuenta es el de las políticas de suelo. Durante la primera mitad de los años noventa se convirtió en un lugar común entre buena parte de los expertos en vivienda que el alto precio de ésta se debía fundamentalmente a la escasez de suelo disponible para la construcción de nuevas viviendas. Las dificultades jurídico-administrativas para poner más suelo a disposición de los constructores, así como los fenómenos de retención especulativa



del suelo disponible encarecían decisivamente, según estos expertos, el precio final de la vivienda. Estas ideas condujeron a la introducción de importantes novedades institucionales en la política de suelo como la figura del agente urbanizador (introducida en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística –LRAU– valenciana de 1994, pero rápidamente imitada por otras legislaciones autonómicas), que pretendía agilizar la gestión del suelo urbanizable y hacer más difícil la retención especulativa del mismo, o a la introducción de más facilidades para clasificar nuevos suelos como urbanizables (gracias a la Ley de Suelo de 1998 y, en especial, al Real Decreto Ley 4/2000 que desarrollaba esta Ley). Los efectos de estas medidas para la generación de suelo apto para la urbanización y la edificación han sido palpables, como hemos visto más arriba. Sin embargo, no consiguieron reducir el precio de la vivienda, puesto que el mismo precio del suelo urbano se incrementó en un 500% entre 1998 y 2006, según los datos de las sociedades de tasación.

Por último, el tercer factor de naturaleza política detrás de esta espiral está relacionado con las finanzas de los ayuntamientos. Un completo informe de la Fundación Alternativas sobre la corrupción urbanística dedica un interesante capítulo a los efectos de los desarrollos urbanísticos de estos años sobre la composición de las finanzas locales (Iglesias, 2007:133-145). La conclusión a la que se llega tras el análisis de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda relativos a las Liquidaciones de los Presupuestos Municipales del año 2004 y de los de un trabajo del Servicio de Estudios del BBVA sobre los ingresos relacionados con el urbanismo de las entidades locales (Pou, 2007), es que durante la última década se ha producido un espectacular incremento del volumen de los ingresos urbanísticos, que han pasado de representar menos del 23% del total de los ingresos no financieros de los municipios en 1992 a casi el 32% en 2004.

Esta mayor dependencia financiera del urbanismo no obedecería según el citado informe a la insuficiencia de otras fuentes alternativas de ingresos, sino que sería el resultado de una política local deliberada. Los ayuntamientos (especialmente los casi 7.500 de menos de 50.000 habitantes) han tomado dos claras decisiones en cuanto a tributos e inversiones. En el primero de los casos, han optado por la congelación de los tipos impositivos del principal impuesto municipal (el Impuesto de Bienes Inmuebles, IBI), mientras que se han incrementado notablemente los ingresos procedentes de impuestos potestativos como el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU, popularmente conocido por el impuesto de plusvalías). Estos impuestos comparten algunas características que los hacen especialmente queridos para los equipos municipales de gobierno: el sujeto pasivo es la empresa promotora y no el votante (aunque el pagador final acaba siendo el comprador de la vivienda); es de devengo único, por lo que puede ser más fácil de olvidar cuando se celebran las elecciones que un impuesto anual regular como el IBI; y permiten un mayor grado de favoritismo dada la deficiente gestión tributaria a la que están sujetos (sin comprobación del coste definitivo de la obra o la transmisión que se esté gravando).

En cuanto a las inversiones, «lo que se ha incrementado espectacularmente es el ingreso derivado de la monetización de los aprovechamientos urbanísticos y de la enajenación de los bienes patrimoniales» de los ayuntamientos. En una etapa en la que éstos han ido asumiendo

cada vez más competencias, han entendido que la expansión urbanística era una «forma de financiar las carencias en infraestructuras, equipamientos y servicios de su núcleo urbano pre-existente, en una especie de financiación piramidal en la que los nuevos desarrollos financian déficits previos pero sin una planificación urbanística plurianual ordenada» (Iglesias, 2007:139 y 136, respectivamente). Con cierta frecuencia, estas fuentes de ingresos para la inversión municipal tienen una estrecha relación con la firma de convenios urbanísticos con promotores:

«En ocasiones, principalmente cuando la situación financiera es asfixiante, es resultado de un acuerdo previo de voluntades del promotor y del político, que anticipadamente fijan el precio. A partir de ahí se articula el expediente administrativo que se aprueba junto al proyecto de reparcelación en el que ya no figura ninguna parcela municipal. Esta práctica, que beneficia al promotor ya que no hay transmisión jurídica por lo que no se abona IVA ni AJD y ahorra considerables gastos notariales y registrales, no está exenta de una enorme discrecionalidad política. De ahí que estén reaccionando algunas normativas autonómicas como la LOUA restringiendo la monetización a cuando el planeamiento precedente la haya previsto y motivado técnicamente, evitando que se trate de un acuerdo de voluntades políticas» (Iglesias: 2007:140).

En definitiva, pese a que el sistema financiero local no ha agotado el techo que se puede alcanzar con sus diversos recursos «en municipios en expansión, la decisión política ha optado por incrementar la dependencia en los ingresos urbanísticos de naturaleza extraordinaria y coyuntural en detrimento de sus financiación con recursos periódicos» (Iglesias, 2007:142)⁶.

6. El resultado: «enladrillamiento» y corrupción

La confluencia de los tres factores analizados ha generado dos importantes problemas públicos: un desordenado proceso de urbanización y edificación a todas luces exagerado y en gran medida dependiente de la conversión de la vivienda en un bien de inversión, con todos los problemas de sostenibilidad ambiental a que esto da lugar y que han sido analizados en otros trabajos (OSE, 2006; OSE, 2007; Greenpeace, 2006; Greenpeace, 2007; Fernández Durán, 2007; etc.), y un preocupante incremento de la corrupción política especialmente en el ámbito municipal.

Tras su tercera visita en misión de investigación a España en tres años, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo elaboró un documento de trabajo⁷ que describía con gran dureza algunos de los problemas generados por el intenso proceso de desarrollo urbanístico vivido en nuestro país durante la última década. De acuerdo con lo ponentes del texto:

⁶ Y esto pese a que la opción por la expansión urbanística como vía de financiación da lugar a un considerable aumento de los gastos de los municipios. Los desarrollos urbanísticos suelen aparejar un aumento de la población que trae consigo un incremento de la participación del municipio en los tributos del Estado. Sin embargo, este aumento de población y de zonas urbanas ocasiona también un aumento de las obligaciones de prestación de servicios de los Ayuntamientos. No en vano, según el trabajo citado de Virginia Pou (2007), los gastos asociados directamente al urbanismo han pasado de representar un 31% de los gastos totales de los ayuntamientos en 1992 a un 36% en 2004. De esta manera, con datos de 2004, el sector inmobiliario está generando el 32% de los ingresos municipales, pero está ocasionando el 36% de los gastos.

⁷ DT\660551ES.doc de 28 de marzo de 2007. Ponentes: Marcin Libicki y Michael Cashman.



«Lo que se está difundiendo a lo largo del litoral mediterráneo español no es tanto un desarrollo sostenible programado de las comunidades locales –aunque tal desarrollo también se produzca– cuanto, con frecuencia, un expolio de la propia comunidad y de su patrimonio cultural, el «enladrillado» del litoral, la destrucción de una fauna y flora frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a expensas de la mayoría. Las laderas de los montes se ven invadidas por un cáncer de viviendas clónicas, no porque éstas sean necesarias, sino porque suponen un beneficio para urbanizadores, constructores, arquitectos y abogados [...].

»Los vecinos de los pueblos se encuentran con que el tamaño y la población de su comunidad rural se multiplica de repente de manera desmesurada, como consecuencia de la ambición de alcaldes de poca monta atraídos por los cantos de sirena de promotores inmobiliarios. Sin embargo, esos vecinos no recibirán ninguna compensación real por sus desvelos o por su inversión. Ésta la recibirán los promotores. Las repercusiones en el medio ambiente, en la disponibilidad de agua y en el suministro de energía, y los trastornos a largo plazo que acarreará el propio proyecto urbanístico no son, a menudo, sino consideraciones secundarias para quienes pretenden llevarse los beneficios y jamás tendrán que vivir en las urbanizaciones creadas, tengan éstas o no el campo de golf que constituye el no va más de los atractivos de marketing» (Parlamento Europeo, 2007:2 y 3).

Un problema derivado de la política urbanística expansiva llevada a cabo en todos estos municipios ha sido claramente la extensión de la corrupción política. Como dice el documento citado de la Comisión de Peticiones (p. 2):

«En un gran número de casos documentados, los ayuntamientos han elaborado planes urbanísticos impulsados menos por las necesidades reales de crecimiento de la población y el turismo que por su ambición y avaricia. Apenas pasa un día sin que se publiquen noticias de que un nuevo alcalde o concejal está siendo investigado por corrupción vinculada a proyectos urbanísticos. ¿Cuántos agentes urbanizadores mantienen algún tipo de relación con los responsables municipales, quienes, a su vez, les procuran ingentes beneficios derivados de los acuerdos de recalificación y de la conversión del suelo rústico en urbanizable o la transformación de los costes arbitrariamente impuestos a los propietarios en beneficios para los urbanizadores?».

Los incentivos para la corrupción han sido pues muy considerables. Hasta el punto de que un buen número de los protagonistas de estas políticas no se han contentado solamente con aprovechar de manera dudosa o polémica los márgenes de discrecionalidad propios de las decisiones administrativas sobre el urbanismo, sino que han incurrido directamente en un amplio abanico de ilegalidades.

El citado informe sobre urbanismo y corrupción de la Fundación Alternativas (Iglesias, 2007:43-91) ha sintetizado las ilegalidades más frecuentes que suele llevar aparejada la corrupción urbanística. Los autores las clasifican en siete diferentes ámbitos de la política urbanística: la clasificación del suelo, la planificación urbanística, la ejecución del planeamiento, las licencias urbanísticas, el Patrimonio Municipal del Suelo, los convenios urbanísticos y la legislación ambiental.

Por lo que respecta a la clasificación del suelo, las ilegalidades más frecuentes son: 1) la clasificación o reclasificación como urbanizables de suelos que, por sus características natura-

les deberían clasificarse o mantenerse como no urbanizables; 2) la realización de usos prohibidos en suelos no urbanizables (parcelaciones, edificaciones, etc.), que son tolerados o no perseguidos con suficiente diligencia por la autoridades municipales, las cuales, además, suelen imponer sanciones ridículas que terminan «legalizando» *a posteriori* lo ilegalmente construido; y 3) la incorrecta clasificación de terrenos, bien porque se clasifiquen como suelos urbanos terrenos que no reúnen los requisitos legales (urbanización o edificación previamente consolidadas), bien porque dejen de hacerlo con suelos que cumplen claramente tales requisitos.

En cuanto a las ilegalidades relacionadas con la planificación urbanística, el informe de la Fundación Alternativas recoge estas tres: 1) utilización constante de los mecanismos para la modificación puntual del planeamiento para introducir proyectos no previstos en el mismo y que acaban dando lugar a una completa distorsión del modelo urbanístico definido en el planeamiento original; 2) la omisión o práctica incorrecta de ciertos trámites preceptivos en los procedimientos de tramitación y aprobación de planes urbanísticos y que obedecen al objetivo de ocultación de actuaciones irregulares; y 3) el incumplimiento –generalmente disfrazado para poder pasar el control de ilegalidad ejercido por la Comunidad Autónoma– de los estándares urbanísticos legales que deben recogerse en los planes y que se refieren a la reserva de suelo para usos dotacionales públicos, zonas verdes o viviendas de protección oficial.

El tercer ámbito de ilegalidades tiene que ver con la fase de ejecución del planeamiento. En este campo destacan los incumplimientos siguientes: 1) actuaciones urbanísticas en suelos urbanizables sin haberse llevado a cabo previamente el correspondiente proyecto de reparcelación y, por tanto, sin que los propietarios de ese suelo hayan cumplido con los deberes y cesiones urbanísticas a que obliga la normativa (cesión del suelo necesario para viales, zonas verdes, dotaciones públicas y sistemas generales, y del porcentaje de los aprovechamientos urbanísticos que corresponda por ley a la administración), ni se hayan distribuido equitativamente entre ellos los beneficios y cargas resultantes del proceso de urbanización; 2) ejecución de las obras de urbanización sin que previamente se hayan aprobado algunos requisitos básicos como el plan urbanístico pormenorizado de ese sector, el proyecto de reparcelación o el propio proyecto de urbanización; y 3) el otorgamiento de licencias urbanísticas para la construcción de las edificaciones con anterioridad a la aprobación del proyecto de reparcelación, lo que condiciona y corrompe la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo.

Por lo que se refiere al ámbito de la concesión de licencias urbanísticas, el informe destaca una práctica enormemente extendida. Se trata de la modificación del planeamiento ante la declaración de nulidad de una licencia urbanística por parte de un tribunal de justicia (o cuando se piensa que la sentencia de anulación está próxima) para permitir a posteriori lo que el plan no permitía, burlando así la ejecución de la sentencia.

Con respecto al Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), el informe destaca dos tipos de ilegalidades frecuentes: 1) aunque la ley obliga a que los ingresos derivados de la enajenación de bienes integrantes del PMS reviertan en la conservación y ampliación del mismo, en muchas



ocasiones los ayuntamientos dedican tales ingresos a financiar gastos ordinarios, lo que supone una esquilmación de este patrimonio y la pérdida de sentido de su finalidad; y 2) los bienes integrantes del PMS no se dedican a los fines legales previstos (construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico).

Uno de los elementos de la política urbanística que ha contribuido con más claridad al desarrollo de intercambios corruptos ha sido el de la celebración de convenios urbanísticos con particulares. En concreto, el informe de Alternativas llama la atención sobre el hecho de que el:

«Recurso constante y excesivo a convenios urbanísticos se está convirtiendo en un mecanismo que, lejos de ayudar a flexibilizar la rigidez del planeamiento, sirve o bien de base directa para actuaciones que posteriormente ni siquiera se recogen en el planeamiento, o bien, en el mejor de los casos, de base a acuerdos de reclasificación o recalificación de suelos que luego son legalizados mediante su incorporación en el planeamiento a través de la correspondiente modificación» (p. 85).

Las negociaciones que conducen a la firma del convenio se hacen sin participación pública alguna y, dado que en muchos casos llegan a suplantar en la práctica al propio planeamiento urbanístico (y a convertirse incluso en la única base para el otorgamiento de licencias), pueden llegar a suponer una privatización completa de la actividad urbanística.

Por último, el informe citado destaca el incumplimiento relativamente generalizado de la legislación ambiental por parte de los planes urbanísticos. Dado que las leyes sectoriales de protección ambiental imponen duras restricciones a los aprovechamientos urbanísticos de los suelos con alto valor natural y debido en parte a la enorme dispersión normativa en esta materia así como a la ausencia de planes concretos de protección de determinadas zonas, los propietarios y los promotores urbanísticos tienden a eludir con cierta frecuencia las restricciones impuestas por la legislación ambiental para conseguir la reclasificación de sus terrenos. Como dicen los autores del informe:

«Estas actuaciones suelen llevar parejas la desecación de zonas húmedas, la provocación de incendios forestales y talas masivas, la ausencia de agua para suministrar a las promociones inmobiliarias, la intromisión y transformación de espacios naturales protegidos, la ocupación de vías pecuarias y de cauces de dominio público hidráulico y zonas inundables, la formación de pantallas arquitectónicas en el litoral, etc.» (p. 89).

Aunque aún no se conoce ningún estudio sobre este extremo, probablemente la clave para entender la aparición o no de comportamientos corruptos y claramente ilegales en relación con el urbanismo tenga que ver con la primera de las variables de la ecuación de Klitgaard, esto es, con el grado de monopolización de las decisiones. Dado un nivel similar de discrecionalidad y de ineficiencia de los controles institucionales, seguramente en aquellos municipios donde las decisiones clave han estado reservadas a pocos actores, la probabilidad de la aparición de la corrupción ha sido mayor. El caso de Marbella vuelve a proporcionar un ejemplo en este extremo:

«De acuerdo con los diversos autos judiciales conocidos, el cerebro de esta trama era el asesor de urbanismo del Ayuntamiento Juan Antonio Roca. Este señor había empezado a trabajar en 1992 a las órdenes del alcalde Jesús Gil como gerente de urbanismo al frente de la empresa municipal Planeamiento 2000. Tras la moción de censura contra Julián Muñoz en agosto de 2003, Roca pasó a ser el asesor de urbanismo de la nueva alcaldesa Marisol Yagüe. El juez instructor considera a Roca 'la persona que dirige y controla completamente las decisiones municipales', de tal forma que el equipo de gobierno sólo tiene un papel secundario hasta el punto de que la alcaldesa era, según el juez, 'una simple marioneta en manos de Roca'.

»Roca negociaba con los empresarios y conseguía que los acuerdos a los que llegaba con ellos fueran más tarde refrendados oficialmente en el pleno del Ayuntamiento por los concejales del equipo de gobierno. La mayor parte de estas operaciones se referían a asuntos urbanísticos. Durante estos quince años se firmaron cerca de 900 convenios urbanísticos y se otorgaron más de 10.000 licencias.

»Los acuerdos con los promotores versaban sobre recalificaciones de suelo, licencias de obras y ocupación, permutas de terrenos e inmuebles y adjudicación de contratos públicos para la prestación de determinados servicios. No había ningún tipo de límite legal a lo que podía conseguirse. Sólo hacía falta pagar el precio adecuado: los usos de suelo o el volumen de edificabilidad se alteraban al antojo de los compromisos alcanzados. Muchas de estas actuaciones no sólo eran irregulares a la luz del Plan General de Ordenación Urbana vigente (que databa de 1986), sino que incluso no encontraban amparo en el avance de PGOU elaborado por el GIL y que fue rechazado por la Junta de Andalucía en 1998» (Estefanía, 2007:241-242).

7. Notas finales

282

En los últimos meses hemos asistido a un contundente cambio de ciclo en el sector inmobiliario en España. Todos los indicadores demuestran el frenazo del sector: las compraventas de viviendas han descendido notablemente (un 27% en el último año); los visados de vivienda nueva han descendido un 50%; la concesión de hipotecas se ha reducido también en un 28% en el último año; etc. (*El País*, 30 de marzo de 2008, pp. 34-35). Aunque esta crisis va a tener un impacto decisivo para reconducir los dos problemas comentados en el corto plazo, las carencias estructurales que estos últimos años han dejado en evidencia exigen importantes reformas para evitar que una nueva fase expansiva del ciclo económico vuelva a dar lugar a problemas similares.

Ya se han dado algunos pasos interesantes en este sentido, aunque seguramente sean insuficientes. Cabe reseñar, desde luego, algunas medidas innovadoras como la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), la creación de secciones de medio ambiente y urbanismo en todas las fiscalías (bajo la coordinación de un fiscal de sala que actúa como delegado del fiscal general) o la organización de una unidad contra los delitos urbanísticos en la Unidad Central Operativa

⁸ Sobre este último aspecto puede consultarse Villoria (2007).



de la Guardia Civil. El reforzamiento de las fiscalías y la Guardia Civil, aunque sigue necesitando una mayor dotación de recursos humanos y materiales, es un paso decisivo para contrarrestar el clima de impunidad que se ha estado generando en estos años alrededor de este tipo de delitos. Por su parte, la nueva Ley de Suelo introduce importantes novedades en el modelo urbanístico español (nuevo sistema de valoración del suelo, requisitos más exigentes para cambiar su clasificación, mayor transparencia en los procedimientos, límites más claros para los convenios urbanísticos, así como un régimen de incompatibilidades más exigente para los responsables de la política urbanística⁹).

No obstante, sigue siendo necesario progresar al menos en tres grandes objetivos. El primero de ellos tiene que ver con la reducción de la discrecionalidad de los responsables del urbanismo. Aunque sea inevitable aceptar un determinado margen, convendría que éste fuera lo más estrecho posible. Para ello, el problema central pasa por plantear un debate serio sobre los límites de la autonomía municipal, aunque esto sea un objetivo utópico en estos momentos. Además, conviene avanzar en un terreno hasta hace pocos años no transitado y que tiene que ver con la definición de los intereses supramunicipales que pueden verse afectados por las decisiones urbanísticas de los ayuntamientos⁹, lo que serviría para reducir la discrecionalidad de éstos. Por último, desarrollando lo que ya insinúa la nueva Ley de Suelo, es vital revisar los procedimientos de toma de decisiones en el ámbito de la política urbanística con el fin de dificultar la captura de esta política por intereses espurios.

El segundo objetivo también está insinuado en la nueva legislación estatal. Se trata de limitar la facilidad con la que se ha dado paso a la aprobación de desarrollos urbanísticos masivos. Como plantean los diversos documentos que la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo ha dedicado al asunto, los objetivos de la sostenibilidad deben tenerse mucho más en cuenta de lo que se ha hecho en estos años. Además, como esos mismos documentos señalan una y otra vez, sería necesario que las diversas legislaciones españolas aclararan mucho más de lo que lo hace la definición del interés público en este ámbito.

Por último, el tercer objetivo pasa por el desarrollo de políticas alternativas de vivienda que incluyan el fomento del alquiler y la construcción de viviendas protegidas. La política del Gobierno vasco en este campo constituye una referencia que es ineludible estudiar y debatir.

En definitiva, se trata de que la nueva fase del ciclo económico que se vive en estos momentos no nos haga olvidar los problemas estructurales evidenciados y que, en lugar de quedarnos en las aproximaciones maniqueas interesadas, aprovechemos para extraer alguna lección útil de este tsunami.

⁹ Una discusión sobre este extremo al hilo de las novedades en este terreno de la legislación autonómica andaluza en Fernández Farreres (2007a).

8. Bibliografía

- ALCARAZ, Manuel, ed. (2007): *El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística*. Madrid, La Ley.
- AGUILERA KLINK, Federico, ed. (2007): *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*. Lanzarote, Fundación César Manrique.
- BETANCOR, Andrés y GARCÍA-BELLIDO, Javier (2001): «Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales»; en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (XXXIII, 127); pp. 87-144.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.; PRIETO DEL PINO, A. M.; GÓMEZ CÉSPEDES, A.; STANGELAND, P.; y VERA JURADO, D. (2004): *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio de la Costa del Sol*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- ESTEFANÍA, Joaquín, dir. (2007): *Informe sobre la democracia en España 2007*. Madrid, Fundación Alternativas.
- ESTEFANÍA, Joaquín, dir. (2008): *Informe sobre la democracia en España 2008*. Madrid, Fundación Alternativas.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial*. Madrid, Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2007a): «Autonomía municipal y urbanismo». Conferencia pronunciada en el Curso *Territorio, urbanismo y corrupción* de la UNIA (Málaga, 9-12 de julio de 2007). Copia mimeografiada.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2007b): «Las dificultades de la jurisdicción contencioso-administrativa para el control de la actividad urbanística». Conferencia pronunciada en el Curso *Algunas claves de la corrupción urbanística en España* de la Fundación César Manrique (Lanzarote, 26-28 de septiembre de 2007). Copia mimeografiada.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1998): *De la arbitrariedad del legislador*. Madrid, Civitas.
- GREENPEACE (2006): *Destrucción a toda costa*. Disponible en <http://www.greenpeace.org/espana/reports/destrucci-n-a-toda-costa-2006>
- GREENPEACE (2007): *Destrucción a toda costa*. Disponible en <http://www.greenpeace.org/espana/campaigns/costas/destrucci-n-a-toda-costa>
- IGLESIAS, Felipe, ed. (2007): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid, Fundación Alternativas.



- KLITGAARD, Robert (1999): *La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*. IRC-Centro de Información y Referencia de la Embajada de EEUU en Bolivia.
- MARTÍN MATEO, Ramón (2007): *La gallina de los huevos de cemento*. Pamplona, Civitas-Thompson.
- NIETO, Alejandro (1997): *Corrupción en la España Democrática*. Barcelona, Ariel.
- OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid, Mundiprensa.
- OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2007): *Sostenibilidad en España, 2007*. Madrid, Mundiprensa.
- PARLAMENTO EUROPEO (2007): *Documento de Trabajo de la Comisión de Peticiones*. DT\660551ES.doc de 28 de marzo de 2007.
- POU, Virginia (2007): «El impacto del Mercado inmobiliario en las finanzas públicas»; en *Situación Inmobiliaria*; enero, pp. 23-29.
- RODRÍGUEZ, Julio y FELLINGER, Erica (2007): *El mercado de la vivienda en España. Previsiones 2007-2009*. Disponible en: <http://www.mviv.es/es/xls/estadisticas/ENCUESTAS/PREVISIONES.pdf>
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2006): «Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las entidades locales». Aprobada por el Pleno en su sesión del 20 de julio de 2006.
- URQUIZA, José Manuel (2005) *Corrupción municipal*. Córdoba, Almuzara.
- VILLORIA, Manuel (2007): «Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley del Suelo»; en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (XXIX, 152-153); pp. 1-21.