

1. La corrupción urbanística

Conceptos básicos.



La multiplicación de escándalos vinculados a la corrupción urbanística está reforzando la tradicional visión “cínica” de la ciudadanía española sobre nuestros gobernantes y contribuyendo a deslegitimar las instituciones democráticas. Los últimos datos del barómetro del CIS, correspondiente a octubre de 2006, dan la peor valoración de la situación política desde marzo de 2004: el 37,4% de los encuestados consideraba que ésta era mala o muy mala. Los datos comparados existentes lo demuestran sólidamente: en países democráticos, donde la ciudadanía tiene información y puede expresarse, la corrupción genera desconfianza hacia la política, los políticos y las instituciones.

Dicho esto, conviene, de cara a buscar soluciones, clarificar conceptos y separar efectos de causas. Para empezar, no es lo mismo la corrupción pública que la especulación inmobiliaria o que los atentados medioambientales y el incumplimiento de normativa urbanística. Todo puede estar interrelacionado, pero no siempre. La corrupción pública implica un abuso de cargo público para un beneficio privado extraposicional (no aceptable legal o éticamente en conexión con el cargo desempeñado), sea directo, para el político o alto cargo que decide, o indirecto, para el partido en que milita o para familiares, amigos, claques...

Sin embargo, en ocasiones, hay electos locales que toman decisiones dañinas para el medio ambiente y/o incumplidoras de la normativa urbanística creyendo que ello es beneficioso para su pueblo, bien por generación de empleo o desarrollo económico, bien por ingresos municipales extraordinarios, bien por ambas cosas, pero sin beneficio privado. Aquí no se puede hablar de corrupción, sino de “cortoplacismo”, incompetencia o, incluso, irresponsabilidad culposa. No obstante, en muchos casos probablemente creen que, con ello, ganarán las próximas elecciones, siendo ése un motivador interno esencial de la decisión, con lo que estamos ya ante un beneficio privado difícilmente separable de la corrupción, pues usan un cargo público no para promover el interés general, sino para ganar elecciones rompiendo las reglas de igualdad del juego político e incumpliendo la normativa urbanística o medioambiental. En todo caso, no siempre será así y, por ello, conviene separar un caso de otro al menos a afectos analíticos.

En cuanto a la especulación, podría decirse que es parte consustancial de la economía de mercado entendida en términos estrictamente racionales. Es decir, un empresario debe maximizar beneficios y la especulación es una forma de hacerlo. Si alguien, reteniendo terreno, puede multiplicar por X sus beneficios en la venta final, es racional hacerlo. Otra cosa es que sea moral cuando se juega con algo tan esencial como la vivienda. De ahí la importancia de desarrollar principios de responsabilidad social en este tipo de negocios, que, para algunos, parecen totalmente ajenos a toda consideración ética.

En resumen, no es lo mismo un supuesto en el que un alcalde cobra un soborno o exige un jugoso regalo a cambio de una recalificación realizada mediante convenio urbanístico, que un supuesto en el que un alcalde incumple un plan general porque considera que conceder licencia para construir un macro-hotel al lado de la costa generará empleo, o que otro en el que un promotor que compró terrenos rústicos y ahora se los recalifican como urbanizables, en lugar de urbanizarlos los retiene hasta que alcanzan un valor que estima óptimo y entonces los vende, incumpliendo su obligación de urbanizar.

Tras esta aclaración, conviene ahora introducirnos por el complejo mundo de la corrupción política. En una excelente síntesis, Francesco Kjellberg (2000) define la corrupción (pública) como una quiebra de las normas legales (concepción jurídica) o de las normas éticas no escritas (concepción ética), pero con apoyo social generalizado (concepción sociológica), relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta (concepción política), con voluntad de ganancia directa o indirecta (concepción económica). De esta definición, surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas:

- Aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. Este es el supuesto más comúnmente entendido como corrupción: los sobornos y cohechos –bustarella en italiano, pot de vin en francés, kickback en inglés– o las malversaciones de fondos públicos. Este tipo de corrupción se mide sobre todo en los famosos índices de percepción de corrupción (IPC) de Transparency International, índices que, aunque suponen un avance importantísimo por centrarse sólo en un tipo de corrupción y por otras razones, tienen una validez limitada (Johnston, 2000). Por ello, Transparency International ha generado recientemente otros instrumentos de medición, como el Barómetro Global, en el que se pregunta directamente a los ciudadanos por los sobornos pagados o los cohechos que se les demandan. Con este tipo de corrupción directa, brutal e ilegal, algunos gobernantes han conseguido hacerse inmensamente ricos, como fue el caso de Suharto en Indonesia, al que se le atribuyen entre 15.000 y 30.000 millones de dólares en beneficios. En ocasiones, los ingresos, aunque directos, son de difícil comprobación, pues son diferidos o no monetarios. Estos supuestos son de más difícil control ya que el beneficio muchas veces no es tangible inmediatamente. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas, o el tráfico de influencias, que el corrupto realiza siendo consciente de que se le debe algo y se le pagará por ello, a pesar de que los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su



1

momento: puede ser una mera información posterior para que compre ciertas acciones o su reforzamiento en el partido y aseguramiento de un puesto en las próximas listas, etc.

- Aquellas que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. Aquí se incorporarían todos los supuestos en los que se incumplen normas de concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones (incluyendo esa peculiar subvención encubierta que es la recalificación de terrenos) para favorecer a grupos que financian al partido. En estos casos se incumple la norma para favorecer al partido, no al propio decisor directamente. Ciertas personas ejercen la labor de recaudadores para el partido abusando de puestos públicos; alguna vez, aunque raramente, no se benefician directamente de tal labor, sino que realizan este trabajo sucio como una forma de militancia. Otras, su beneficio es más bien indirecto: seguir ocupando puestos públicos y conseguir incluso ascensos en la escala administrativa o en el partido, en cuyo caso estaríamos también dentro del tipo presentado en primer lugar.

- Aquellas que implican quiebra de normas éticas socialmente aceptadas –al menos por las élites intelectuales–, con beneficio directo para el corrupto. Es el

supuesto de ciertas informaciones no secretas, pero a las que se tiene acceso privilegiado, pasadas al amigo o utilizadas personalmente con beneficio tangible directo. Por ejemplo, el alto cargo que favorece a empresas de familiares en convocatorias de subvenciones, en las que subordinados suyos deciden libremente; dichas empresas ganan no por fraude en las decisiones, sino por la información que tienen sobre cómo presentar los proyectos, información pasada obviamente por el corrupto pero sin posibilidad real de demostrarse y sin claro incumplimiento de normas jurídicas. O el abuso de cargo para obtener ciertos descuentos, regalos, consumiciones gratuitas o priorización en la consecución de permisos o licencias, sin que exista ninguna resolución o acto claramente fraudulento o ilegal. Así, un alcalde puede conseguir un crédito de un banco a un interés tan bajo que es un verdadero regalo, o puede comprarse un piso a un precio irrisorio por un descuento que le dan por ser quien es las promotoras-constructoras que trabajan en el municipio, etc. A cambio, el responsable público, por

1. 13/05/2004. Vecinos congregados en el salón de plenos del Ayuntamiento de Pontearreas muestran carteles contrarios al nuevo alcalde, Salvador González Solla, quien tomó posesión de su cargo tras la moción de censura presentada por UCPA y el PP contra el hasta entonces regidor, Francisco Candeira, del PSOE. EFE / Salvador de Sas.

ejemplo, en una comida privada con los promotores o responsables de inversión del banco simplemente desgana opiniones o intenciones sobre cómo le gustaría que creciera la ciudad y por dónde.

- Aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas –al menos por las élites–, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Este es el supuesto de más difícil control, aunque no por ello menos frecuente e importante. En general, es muy común que a través de la financiación legal se influya en la definición de políticas posteriormente. Tal influencia supone que el responsable público correspondiente actúe de forma que, en la elaboración de normas, se favorezca a grupos que han financiado al partido gobernante. También se puede dar la concesión de contratos, respetando todas las normas formalmente, para que los contratistas influyan favorablemente en el tratamiento informativo que medios afines a ellos ofrecen del partido de turno. Hoy es muy difícil, en economías avanzadas y globalmente interconectadas, poner claros límites al uso del poder, pues las posibilidades de actuar de forma fraudulenta son infinitas. La sofisticación se produce cuanto más avanzado es el país afectado, de manera que quedan ocultos al escrutinio público numerosos hechos que, realmente, implican abuso de poder y beneficio privado. Sin embargo, en países subdesarrollados la corrupción es mucho más directa e impactante, por lo que se tiende a ser mucho más críticos con ella que con la de los países avanzados.

Estos últimos casos, en los que la ley no se incumple pero sí se sacrifican los principios éticos que deben guiar a un gobierno democrático, nos llevan a introducir el concepto de “captura de políticas”. A veces, los corruptores han conseguido controlar toda una definición de política, que implica la elaboración y aprobación de normas claramente beneficiosas para el corruptor, o el bloqueo de reformas, necesarias y urgentes desde una concepción mínimamente racional del interés general, pero perjudiciales para los grupos de interés corruptores.

De acuerdo con la definición del Banco Mundial, la captura de las políticas consiste en una modelación interesada de la formación de las reglas básicas del juego a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a los responsables públicos. En suma, sería un soborno a gran escala con efectos permanentes, que no se agotan en un solo contrato.

No obstante, en este texto se defiende que la captura de la política va más allá de la modelación a cambio de pagos, sean ilícitos o legales, pues la configuración de una política a imagen y semejanza de lo querido por los captores puede conseguirse sin necesidad de pagos. Puede lograrse que los decisores públicos sacrifiquen el interés



general y favorezcan a un actor social en exclusiva ante la amenaza de conflictos o por la intimidación mediática, o que los mismos convaliden, con o sin conocimiento, que una política sea configurada de acuerdo a los intereses de la burocracia que ha capturado las instituciones –venues– donde tales políticas se formulan o implementan. Incluso, la captura de las políticas puede ser fruto no de un pago, sino de una eficaz estrategia de penetración por parte de lobbies en puestos clave del gobierno o en comisiones decisorias o influyentes. En definitiva, las definiciones de captura vinculadas a pagos no expresan toda la realidad. Por ello, lo mejor sería definir la captura como la ausencia de autonomía del Estado, una situación en la que ciertos grupos sociales son capaces de controlar a los líderes políticos a través de diversos mecanismos y en la que los líderes tienen poca capacidad y/o poco deseo de resistir semejantes influencias (Shafer, 1994). Por el contrario, existe autonomía estatal cuando los líderes pueden aislarse razonablemente de las presiones sociales particularistas y son capaces de definir intereses nacionales autónomamente. En la política del suelo española, sería conveniente que se introdujera el concepto de captura de las políticas para explicar cómo durante más de 100 años los propietarios del suelo han podido quedarse con toda o casi toda la plusvalía que se deriva de las urbanizaciones y ensanches de ciudades.

Recientemente, tanto organismos internacionales como Transparency Internacional distinguen la corrupción por el sujeto que la promueve o ejecuta, y así diferencian entre corrupción política (la que se comete en los niveles superiores del poder y de la sociedad por las élites, líderes y empresas importantes) y corrupción menor o administrativa (cometida por funcionarios y ciudadanos comunes en su vida diaria, a través de sobornos cobrados o pagados). En los países industrializados y más avanzados, la corrupción menor no tiende a considerarse como un problema grave dado que no está muy desarrollada; sin embargo, en los países subdesarrollados sí es un problema de grandes dimensiones. En Camerún, Kenia, Nigeria o Lituania, más del 30% de la población reconoce haber pagado un soborno en los últimos 12 meses.

Conclusiones

Tras todas las afirmaciones previas, podríamos aceptar el siguiente concepto de corrupción: aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento (Della Porta y Vanucci 2002, p.86). Esta definición deja abierta una cuestión: de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias, también puede usarse la información para favorecer al corruptor o la sanción a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial. Los beneficios privados para el corrupto son además muy amplios; pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios y, últimamente, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines. Esos beneficios pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales o incluso ir destinados al partido, sin beneficio directo para el corrupto. Finalmente, la definición incorporada permite considerar como corruptas conductas que no son sancionables penalmente, pero que sí lo son moralmente en el marco de lo que una comunidad democrática entiende como éticamente reprochable.



En toda corrupción existe:

- Una persona que ocupa una posición en una organización pública, no gubernamental o privada de la que se derivan unos derechos o privilegios. Esa persona puede ser un director general de una multinacional, un alcalde, o un jefe del servicio de contrataciones de cualquier Ayuntamiento. Los privilegios del alcalde son superiores a los del jefe del servicio, pero ambos tienen privilegios evidentes.
- Esos derechos o privilegios (recursos públicos) se conceden para que quien ocupe el puesto los desarrolle en beneficio de quien se los otorga. En la empresa privada son los accionistas, en las ONG son los socios o miembros de las mismas y en el Estado son los ciudadanos, directa o indirectamente, los que legitiman la ocupación de los puestos públicos, pero en todo caso los privilegios que otorga el puesto tienen un fin que los trasciende. El ministro tiene el privilegio de tomar decisiones muy importantes sobre políticas públicas, o sobre contrataciones y modificaciones presupuestarias, y debe ejercerlas en beneficio de la comunidad. En general, todos los servidores públicos han de buscar ese interés general objetivamente; cómo lo hagan es secundario, pues lo importante es que lo intenten; a veces se equivocarán en la concreción de la mejor solución, pero la equivocación e incluso la incompetencia no son corrupción.
- Los deberes que se derivan del puesto, en especial el deber de usar los privilegios para beneficio del otorgante del poder, se incumplen. Existe un incumplimiento del deber posicional (Malem, 2002), un abuso de la confianza otorgada. Este es el caso de un director general de una empresa que falsea balances para que las acciones suban y poder venderlas a un precio sobrevalorado, enriqueciéndose indebidamente y dañando a los accionistas. O el de un ministro que opta por un programa público porque beneficia a quienes financian la campaña de su partido, aunque sea ineficaz e irrelevante para resolver el problema que está en el origen del proyecto. Pero también es el caso del jefe del servicio de contratación que acepta un soborno por favorecer a determinada empresa, aunque luego no resulte adjudicataria, pues el funcionario ha incumplido su deber de imparcialidad y dañado la imagen del servicio público.

1. (pag.anterior) 14/11/2006. El propietario de Onde 2000, Francisco Hernando, "el pocero", promotor del PAU de El Quiñón, que supone la construcción de 13.508 viviendas en Seseña (Toledo) y cuya aprobación está siendo investigada por la Fiscalía Anticorrupción, en una rueda de prensa. EFE / Jesús Carvajal

2. 07/05/2001. El representante de la empresa Codema y del grupo francés leclerc, Pedro Piñeira (c), compareció ante el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (TSJA), Rafael Valero Oltra, en el marco de la investigación abierta para esclarecer la presunta petición de comisiones por parte del portavoz socialista de Langreo, Laudelino Campelo. EFE / J.L.Cerejido

• Dichos deberes se incumplen porque existe un beneficio directo o indirecto, actual o futuro, para el ocupante del puesto, que no está previsto entre los beneficios legítimos que se deben tener por ocupar tal posición, sino que es un beneficio extraposicional (Garzón Valdés, 1997). En toda corrupción existe este intento de obtener beneficio, sea el que sea y se obtenga finalmente o no. En la mayoría de los supuestos, la corrupción exige un corrupto, pero también un corruptor o al menos alguien dispuesto a pagar por el beneficio. No obstante, a nuestros efectos, corrupción es la acción vinculada al abuso de posición, no la oferta de beneficio extraposicional, sin perjuicio de que la oferta se sancione también penalmente; la razón es que, si hay oferta y hay rechazo del soborno por parte del funcionario correspondiente, no puede hablarse de corrupción, sino de intento fracasado de corrupción. La generalización del rechazo es el fin de la corrupción. Y la aceptación del soborno es su comienzo, pero no en sí el mero ofrecimiento.

Sin embargo, de la definición previamente expuesta hay un aspecto que conviene matizar. Actualmente, no es preciso que, además de todo lo anterior, la actuación se realice de forma oculta, aunque es lo normal en la inmensa mayoría de los casos, pues existen formas tan sofisticadas que podrían darse a conocer y nadie entender en un primer momento lo que implica de corrupción el hecho anunciado. Por ejemplo, un grupo de interés puede llegar a un acuerdo público con un partido político antes de unas elecciones, a partir del cual el partido asume alguna de las propuestas del grupo por ser razonables y, a cambio, recibe una cantidad de dinero plenamente legal dentro de la normativa sobre financiación de partidos. Posteriormente, el partido llega al Gobierno y cumple su acuerdo adoptando las medidas anunciadas. Hasta aquí todo es legal y moral, pero si cuando el Gobierno toma la decisión que favorece al grupo han cambiado las circunstancias económicas y sociales y el cumplimiento del acuerdo daña al país, entonces parece lógico pensar que el Gobierno ha antepuesto intereses particulares –no devolver el dinero y cumplir el acuerdo– a intereses generales. Y la inmoralidad es todavía más evidente si cuando se firmó el acuerdo el partido tenía datos que indicaban que ese pacto no sería plenamente respetable si se gobernaba y se pretendía servir al interés general, y aun así se prefirió tomar el dinero y comprometerse.

Casos como estos se producen a menudo en los niveles locales de gobierno, pues acuerdos públicos con promotoras se llevan adelante a pesar del daño medioambiental y paisajístico, y a pesar de la difícil sostenibilidad de la urbanización, a cambio de ingresos para los partidos y/o del ingreso patrimonial para las arcas municipales. Un ingreso, este último, con el que el alcalde y su grupo municipal se embarcan en gastos claramente electorales y que exceden las obligaciones propias de la corporación municipal (por

ejemplo, fiestas patronales con todo lujo o libros y folletos con publicidad de la acción municipal).

Esta aproximación al fenómeno abre mucho las posibilidades de que una conducta pueda ser considerada como corrupta, ya que, siendo estrictos, podrían caer dentro de ella incluso supuestos de corruptela administrativa muy diversos: actos de abuso de poder no penalmente castigados, corruptelas como el uso del coche de un constructor, la aceptación de puestos de trabajo en empresas constructoras para familiares o amigos, la ineficacia culposa en la paralización de obras ilegales, etc. En todos ellos, aunque de forma más o menos leve, hay incumplimiento del deber posicional y beneficios extraposicionales en la forma de pequeños ahorros o consolidación de redes clientelares.

Bibliografía

- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (2002), “*Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano*”, Zona Abierta, Nº 98/99, pp. 85-118.
- GARZÓN VALDÉS, E. (1997), “*Acerca del concepto de corrupción*”, en F. Laporta y S. Álvarez (comp), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid.
- JOHNSTON, M. (2000), “*The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform*”. Paper presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, 1-5 agosto 2000.
- KJELLBERG, F. (2000), “*Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption*”. Memorial article presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, 1-5 agosto 2000.
- MALEM, J. F. (2002), *La corrupción*, Gedisa, Barcelona.
- SHAFER, M. (1994), *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Cornell University Press, Ithaca.
- VILLORIA, M. (2006), *La corrupción política*, Síntesis, Madrid.