

Introducción.

1. La corrupción urbanística es un problema para la democracia.

En los últimos meses, los medios de comunicación han revelado la existencia de numerosos supuestos de presunta corrupción urbanística. Muchas de estas denuncias no eran nuevas y otras parecían cobrar cuerpo con la cercanía de la convocatoria electoral, pero han puesto de manifiesto la punta del iceberg de lo que debemos considerar como uno de los problemas más serios a los que se enfrenta nuestra democracia.

Ciertamente, la corrupción urbanística es una de las modalidades del fenómeno de la corrupción del ejercicio del poder público, probablemente tan antigua como la propia existencia de lo público. Pero en estos momentos se trata del tipo de corrupción que más atención y medidas de actuación merece. El aumento espectacular del precio del suelo y de los enormes beneficios que su transformación conlleva ha convertido al urbanismo en una fuente de poder económico que ha enriquecido a muchos, minando, en demasiadas ocasiones, la confianza de los ciudadanos en la gestión de lo público.

Siempre ha existido corrupción en general y corrupción urbanística en particular, pero nunca ha sido tan nociva para la sociedad y para el sistema democrático. Basta con recordar la disolución del Ayuntamiento de Marbella por el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, o las sospechas de que una trama inmobiliaria se encontraba detrás del plante de dos diputados electos de la Comunidad de Madrid que obligaron nada más y nada menos que a repetir las elecciones autonómicas.

Marbella parece ser un caso paradigmático de corrupción urbanística y del fracaso absoluto de los sistemas de control que deberían evitar que se llegara a la situación de disolver un Ayuntamiento por una (supuesta) corrupción generalizada. Sin embargo, esta ciudad no es un caso excepcional, pues hay demasiados municipios españoles que llevan a cabo prácticas urbanísticas similares o idénticas a las ejecutadas en Marbella.

Este informe analiza desde la situación actual del urbanismo, pasando por el estudio de las causas de la corrupción urbanística y sus efectos, y concluyendo con un catálogo de propuestas concretas de evitación de la corrupción urbanística.

2. Objetivo del informe: proponer medidas a los partidos políticos.

Con este trabajo, la Fundación Alternativas pretende estudiar, con la serenidad que requiere, la corrupción urbanística y proponer una batería de medidas que permitan corregir un fenómeno que está causando un gran daño en la confianza de los ciudadanos hacia la política.

Los poderes públicos están tomando decisiones que cabe aplaudir y considerar en su justa medida, tales como la aprobación de una nueva Ley Estatal del Suelo que contiene limitaciones severas para los convenios urbanísticos, una actualización del régimen de incompatibilidades del personal de la Administración local y la creación de cuerpos autonómicos de inspectores de urbanismo (por ejemplo, en Andalucía) o de una sección de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil especializada en delitos urbanísticos y formada por más de 200 integrantes.

Pero estas medidas deben ser las primeras de otras muchas. Esperamos que este informe ayude a sentar las bases para que las Administraciones públicas tomen conciencia del problema ante el que nos enfrentamos y adopten soluciones drásticas, en ocasiones rayanas en la cirugía.

La situación que describimos es tan grave que consideramos que una primera medida de choque consistiría en la creación de una ponencia en el Congreso de los Diputados que analizase el problema de la corrupción urbanística y propusiese, previa comparecencia de especialistas en la materia, los cambios legislativos oportunos.

3. Situación actual y mapa de supuestos casos de corrupción urbanística.

Para la elaboración del informe se ha contado con un mapa de información elaborado con el fin de comprobar el alcance del problema. El primer objetivo, por tanto, ha sido realizar un diagnóstico tentativo del alcance de la corrupción urbanística. A estos efectos, hemos optado por sistematizar la información que los medios de comunicación escritos han publicado en los últimos años, evitando desarrollar de forma directa funciones de periodismo de investigación para las cuales ya existe la prensa libre.

A partir de esta premisa, se ha realizado un estudio sistemático de todas las noticias relacionadas con este fenómeno. Para ello, un equipo de 19 periodistas se ha encargado de seleccionar y analizar todas las Comunidades Autónomas en las que existe información publicada. Para cada CCAA, se ha elaborado una selección de información y se han examinado con mayor detalle los 10 asuntos de presunta corrupción urbanística que han tenido mayor presencia en los medios. Finalmente, estos datos de acceso público han

servido para elaborar un informe general de la situación. La información analizada ha sido acotada temporalmente desde el 1 de enero de 2000 hasta el 1 de enero de 2007.

Obviamente, un diagnóstico de la corrupción urbanística sólo puede realizarse de forma tentativa e indiciaria, pues únicamente salen a la luz pública una pequeña parte de los verdaderos supuestos de corrupción, y muchos de ellos no terminan sustanciándose judicialmente. Sin embargo, los resultados obtenidos nos han sorprendido, ya que el número de los supuestos casos de corrupción urbanística sobre los que han informado los medios de comunicación en los últimos siete años es muy significativo.

Evidentemente, no toda la información publicada en prensa es necesariamente un supuesto de corrupción urbanística y, seguramente, bastantes casos pueden constituir acusaciones falsas, pero bastaría con que un porcentaje pequeño de estas denuncias fuera cierto para encontrarnos ante un problema de especial relevancia social.

Es importante subrayar que este mapa de la corrupción urbanística es meramente descriptivo. No hay pretensión alguna de acusar a nadie, sino de sistematizar y analizar la información publicada por los medios escritos en estos siete años. El objetivo es poder hacernos una idea de las potenciales dimensiones reales del problema y, lo que no es menos importante, del tipo de prácticas, conductas y comportamientos que la prensa en democracia está destapando. Nada más, pero tampoco nada menos. El mapa resultante, cuya amplitud es considerable, será editado con posterioridad a esta publicación.

4. Los expertos confirman las conclusiones del mapa: la corrupción es un fenómeno extendido.

Otra herramienta de la que nos hemos servido para determinar el alcance real de la corrupción urbanística y las posibles soluciones al problema ha consistido en realizar entrevistas personales a relevantes profesionales vinculados con el urbanismo.

Las entrevistas, llevadas a cabo por sociólogos, se han realizado a 35 profesionales. Para la selección de estas personas se han seguido criterios puramente técnicos, nunca ideológicos. El desglose profesional de los entrevistados es el siguiente:

- Registradores.
- Notarios.
- Jueces.
- Promotores inmobiliarios.
- Abogados inmobiliarios.



1

- Economistas.
- Arquitectos urbanistas.
- Responsables políticos de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.
- Funcionarios relacionados con urbanismo.
- Representantes de organizaciones ecologistas y ciudadanas.
- Sociólogos, juristas y geógrafos.
- Periodistas.

Este completo estudio (hasta la fecha no se había realizado ninguno tan ambicioso) no sólo ha servido para analizar el alcance de la corrupción, sino también para obtener opiniones de primera mano acerca de las causas de la misma y sus posibles soluciones.

5. El incumplimiento sistemático de la normativa: un indicio de corrupción.

Otro indicador de la existencia de la corrupción urbanística se encuentra en las irregularidades urbanísticas, entendiendo por tales los incumplimientos consentidos de la normativa del sector. Ciertamente es que no cabe identificar todas las irregularidades o ilegalidades que se cometan en el cumplimiento de la normativa urbanística con la corrupción urbanística, pero no es menos cierto que estos incumplimientos suelen reflejar, en mayor o menor medida, actuaciones corruptas.

No estamos hablando, naturalmente, de errores involuntarios en la aplicación de las normas urbanísticas, ni tampoco de la existencia de supuestos de interpretación dudosa de la normativa que son finalmente resueltos por los tribunales de justicia. Nos referimos específicamente a supuestos en los que la Administración pública con competencias urbanísticas, habitualmente los Ayuntamientos, incumple la normativa a sabiendas de que su actuación es contraria a Derecho, habiéndolo puesto de manifiesto los tribunales de forma reiterada.

En el informe se incluye un extenso catálogo de incumplimientos evidentes de las normas urbanísticas, acompañando el análisis de cada irregularidad con sentencias concretas de tribunales de justicia que evidencian estas ilegalidades. A continuación, enumeramos los más representativos:

- Clasificación o reclasificación de suelos no urbanizables que, por sus características naturales, deberían ser clasificados o mantener su clasificación como no urbanizables.

1. 30/03/06 - Una veintena de asociaciones vecinales, culturales y sociales de Marbella (Málaga) se manifiestan por las calles de la ciudad para exigir la dimisión del actual equipo de gobierno del consistorio, una movilización a la que se han adherido partidos políticos y sindicatos. EFE / AL

- Se ha generalizado la realización de usos prohibidos en suelo no urbanizable (edificaciones, parcelaciones, etc.), bien con la autorización de la Administración municipal o bien aprovechando la falta de diligencia municipal en el control de las ilegalidades urbanísticas.
- Se clasifican como suelos urbanos terrenos que legalmente no pueden ser considerados como tales, ocultando una realidad jurídica bien distinta: la de suelos en los que es preciso, para su ejecución, la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento y equidistribución, materializando las cesiones correspondientes y ejecutando la urbanización.
- Se utiliza de forma masiva la figura de la modificación puntual del planeamiento en lugar de proceder a una revisión integral del planeamiento general, que, en muchas ocasiones, es lo que corresponde, distorsionando la planificación urbana.
- Se recurre a los expedientes de modificación del planeamiento con la finalidad de legalizar de forma sobrenvenida actuaciones declaradas ilegales, provocando la inexecución de la sentencia.



16/11/2005 - Una treintena de activistas del grupo ecologista Greenpeace protagonizan un acto de protesta en el hotel de "El Algarro-bico", en Carboneras (Almería), en cuya obra desplegaron varias pancartas reclamando la demolición de este edificio que se estaba construyendo en el parque natural del Cabo de Gata-Níjar. EFE / Carlos Barba

- La omisión o la práctica incorrecta de ciertos trámites preceptivos en los procedimientos de tramitación y aprobación de planes urbanísticos sirve en bastantes casos para soslayar el cumplimiento de la ley y ocultar actuaciones irregulares.
- Los planes urbanísticos o sus modificaciones son aprobados sin cumplir los estándares urbanísticos previstos en las leyes urbanísticas, provocando irregulares reducciones de los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución que corresponden a los propietarios, lo que, a su vez, genera una infradotación de nuevos desarrollos y la densificación excesiva de los nuevos barrios.
- Se aprueban actuaciones urbanísticas en suelo urbano consolidado y en suelo urbanizable sin el correspondiente proyecto de reparcelación y, por lo tanto, sin las correspondientes cesiones urbanísticas.
- Se procede a la ejecución de la obra de urbanización sin alguno de los requisitos básicos que la legitiman.
- Se otorgan licencias urbanísticas con anterioridad a que el proyecto de reparcelación se encuentre aprobado definitivamente.
- Se evita la declaración judicial de una licencia como nula a través de la modificación del planeamiento.
- Los ingresos derivados de la enajenación de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo deberían dedicarse a la conservación y ampliación del citado Patrimonio; sin embargo, se emplean, en muchas ocasiones, para financiar gastos ordinarios municipales.
- No se dedican los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo a los fines legales previstos.
- El recurso constante y excesivo a convenios urbanísticos se está convirtiendo en un mecanismo que, lejos de servir para flexibilizar la rigidez del planeamiento, es la base para actuaciones que posteriormente ni siquiera se recogen en el mismo.
- Es relativamente frecuente que los planes urbanísticos desconozcan la legislación y planificación ambiental. Las limitaciones y prohibiciones que esta normativa impone al planificador urbanístico son saltadas y vulneradas generando importantes daños ambientales.

Todos estos incumplimientos (acreditados con sentencias de tribunales) podrán no ser siempre corrupción urbanística en sentido estricto, pero se le parecen y mucho.

Por otra parte, el Derecho Penal no cumple, hoy por hoy, con su función primaria de prevenir la realización de delitos contra la ordenación del territorio (como tales, están tipificadas en la actualidad las actuaciones que se consideran más graves). Su aplicación práctica en los delitos contra la ordenación del territorio se encuentra lejos de ser intimidatoria. Por el contrario, se puede afirmar que existe un sentimiento general cercano a la impunidad por la realización de tropelías urbanísticas, situación acrecentada por la salida de la cárcel de buena parte de los implicados en los delitos cometidos presuntamente en la gestión urbanística de Marbella en los últimos años. Este espectáculo mina la confianza de los ciudadanos en la eficacia de las respuestas actuales previstas contra la corrupción urbanística.

A pesar de lo anterior, se detecta una cierta trayectoria ascendente en el número de asuntos relativos a delitos urbanísticos examinados por los tribunales de justicia.

En general, los delitos contra la ordenación del territorio que se prevén en el vigente Código Penal no deberían requerir para su efectividad una reforma, pues su inaplicación muchas veces es debida a la interpretación que de los mismos efectúa la jurisprudencia. Se trataría más bien de conseguir una reorientación jurisprudencial en la aplicación que, en ocasiones, se viene haciendo de las citadas figuras.

6. Las causas de la corrupción urbanística son diversas.

El informe analiza de forma integral las causas que generan la corrupción urbanística, ya que no existe un único factor que explique el fenómeno. Sin un buen estudio de las causas reales, resulta inviable analizar sus efectos y, mucho menos, proponer medidas para evitar la corrupción:

Nuestro modelo urbanístico fomenta la especulación y no inhibe la corrupción

La disparidad normativa es un inmejorable caldo de cultivo de la corrupción. Todas las Administraciones públicas tienen competencias normativas en materia de urbanismo, lo que provoca que el panorama de las normas aplicables resulte bien confuso. En la actualidad, resultan aplicables: la Ley Estatal del Suelo y leyes sectoriales; las leyes urbanísticas autonómicas, una por Comunidad Autónoma (más, habitualmente, sus reglamentos); las normas urbanísticas de los instrumentos de planeamiento que tramitan en lo esencial los Ayuntamientos. Sólo la recopilación del conjunto de la normativa estatal y autonómica (sin contar la local) supera las 5.000 páginas.

El entramado normativo que resulta aplicable al urbanismo es cada vez más técnico y, desde luego, absolutamente ale-

jado del posible conocimiento inmediato de los ciudadanos. Es imposible que un ciudadano medio pueda desentrañar, por sí mismo, el barullo legislativo existente.

El resultado final de esta situación legal es una evidente inseguridad jurídica para todos: ciudadanos, Ayuntamientos, empresas que urbanizan y construyen, etc.

Además, el modelo urbanístico que actualmente rige en el Estado y que es acogido miméticamente por la Comunidades Autónomas es, paradójicamente, de desregulación del régimen jurídico del suelo. El extenso volumen de normas aplicables puede llamar a engaño, pero en los últimos años la normativa urbanística no ha liberalizado, como gusta decir a alguno, sino que ha desregulado el derecho urbanístico. Esta desregulación ha provocado que el centro de gravedad de la normativa no descansa en la discrecionalidad, sino que permita abiertamente la arbitrariedad, al consentir que cualquier municipio, con muchos o pocos vecinos, con personal competente o sin él, pueda aprobar y desarrollar crecimientos urbanísticos desaforados y manifiestamente incompatibles con las necesidades reales de la sociedad.

La nueva Ley Estatal del Suelo puede ser considerada como un buen paso a estos efectos, pero probablemente se quede corta. Hacen falta cambios de mayor calado y mayor imaginación. Todavía nos encontramos encorsetados por el modelo urbanístico que se aprobó en 1956, con la primera Ley Estatal del suelo. Momento es ya de cambiar de rumbo de forma radical.

Nuestro modelo urbanístico es insostenible

Los procesos vinculados a la corrupción urbanística se encuentran relacionados con todo un entramado de fuerzas impulsoras de transformación de uso y ocupación del suelo de forma artificial, donde, además de la expansión urbana propiamente dicha, se encuadran las superficies comerciales e industriales y las infraestructuras de transporte.

Nos encontramos actualmente ante un nuevo urbanismo desarrollista –con claros antecedentes en esta línea de crecimientos poco ordenados, pero más volcado ahora en la creación de nuevas ciudades difusas– que no responde precisamente a los requerimientos de un estilo de desarrollo sostenible. Un modelo territorial sostenible debería tener como divisa minimizar el impacto medioambiental, apostar por la regeneración de la ciudad existente (con modelos de ciudad compacta mediterránea) y pretender la cohesión social y la ecoeficiencia para mejorar la habitabilidad.

Cada vez es más evidente que el urbanismo en España resulta insostenible, especialmente en las áreas territoriales del litoral y en determinadas áreas de las grandes concentraciones urbanas, donde las presiones urbanísticas no sólo no son sostenibles, sino claramente irracionales.

El crecimiento urbano incontrolado que se ha extendido en esta última década dentro del marco legal vigente, bajo el lema “todo es urbanizable” (salvo lo especialmente protegido) y, por tanto, todo se puede edificar, no ha conseguido uno de sus principales fines, como es un mejor acceso a la vivienda con mejores condiciones de vida, sino todo lo contrario; una menor accesibilidad con unos sobrepuestos de las viviendas inflados por el boom inmobiliario (en los últimos cinco años las viviendas han subido un 150%), a lo que acompañan situaciones de menor calidad, así como, en muchos casos, peores condiciones de comunicación y servicios públicos.

Hoy se construyen en España más viviendas que nunca –alrededor de 800.000 anuales, más que entre Alemania, Francia y Reino Unido juntos– aunque, en gran parte, dedicadas a segundas residencias con baja ocupación, pues sólo la mitad de las construidas son primera vivienda. La mayoría además son inasequibles para amplias capas de la población española, lo que provoca fuertes desequilibrios territoriales y enormes impactos ambientales con efectos irreversibles.

Los controles administrativos son inefectivos

Los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración municipal deben jugar un papel clave en el control de la gestión urbanística. A pesar del complejo reparto competencial, son los Ayuntamientos los que mejor conocen las realidades y necesidades urbanísticas, de forma que razonablemente deben llevar el peso de la aplicación práctica del urbanismo (sin perjuicio de que, como defenderemos más adelante, esta gestión deba enmarcarse en políticas más amplias de ordenación del territorio).

A pesar de lo anterior, se ha producido un paulatino y sistemático debilitamiento de los controles internos de la Administración local, así como la pérdida de espacio profesional de los denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional en las Entidades Locales, casi siempre bajo el pretexto de pretendidas medidas de modernización que, lejos de modernizar, iban minando el papel de los secretarios, interventores y tesoreros municipales. Estos, sin embargo, han logrado sobrevivir a toda una serie de reformas legislativas gracias a la resistencia activa de un colectivo bien organizado profesionalmente.

El debilitamiento de sus competencias ha sido una de las causas fundamentales que explica el alcance actual de la corrupción urbanística. Por ejemplo, si hubiera habido por parte de los técnicos municipales un control efectivo de las actuaciones del municipio de Marbella que pueden considerarse irregularidades, e incluso delitos urbanísticos, no se habría llegado a una situación límite en la que la única salida digna consistiera en la disolución del municipio.

No obstante, la corrupción urbanística no sólo es consecuencia del debilitamiento de los controles municipales. El resto de Administraciones públicas han mirado, habitualmente, hacia otro lado. Siempre hay excepciones, pero son pocas las actuaciones acometidas por las Comunidades Autónomas o por el propio Estado impugnando licencias urbanísticas que se consideraban ilegales. Cualquier Administración que conozca una presunta irregularidad debe poner en marcha todos los mecanismos legales existentes para evitar la situación; la primera de las medidas posibles es acudir a los tribunales y solicitar la suspensión de las obras consideradas ilegales.

De nuevo, Marbella es un buen ejemplo de inactividad de las Administraciones públicas. Y no se trata sólo de un evidente retraso en la adopción de medidas por parte de la Junta de Andalucía, sino también de la adopción de caminos jurídicos intermedios y no directos para evitar la corrupción urbanística, por ejemplo solicitando al Ayuntamiento de Marbella la revisión de oficio de las licencias, en lugar de impugnar directamente la licencia (supuestamente) ilegal otorgada, un camino jurídico este último mucho más eficaz.

Finalmente, en relación a las causas de la corrupción urbanística, cabe descartar que el sistema de financiación municipal sea responsable real del alcance actual de este fenómeno. El informe concluye, en primer lugar, que la crónica insuficiencia financiera de los Ayuntamientos no es fruto de un marco limitado de fuentes de financiación habilitadas por la ley, sino más bien el resultado de unas decisiones políticas que no agotan la maximización de las mismas hasta los niveles de gasto requeridos. La segunda conclusión es que la política urbanística se ha convertido en un salvavidas de obtención de ingresos para la atención de muy diversas necesidades públicas que, con excesiva frecuencia, exceden las competencias recogidas en la Ley de Bases de Régimen Local, olvidando su verdadera finalidad, que no es sino servir a la racional ordenación y mejor desarrollo de la ciudad.

7. Catálogo de recomendaciones finales.

Todos los análisis previos tienen como único objeto deducir una batería de medidas que puedan evitar la corrupción urbanística.

No nos hemos puesto límite alguno a la hora de proponer medidas, aunque somos conscientes de que hay unas propuestas más sencillas de acometer que otras, pero todas son, en nuestra opinión, posibles desde el punto de vista técnico y jurídico. Conviven en las medidas propuestas las centradas en cambios legislativos con las que sencillamente requieren de la actuación material de la Administración.

El proceso de elaboración de las propuestas ha sido lento. Un primer esquema, producto en gran parte de las ideas aportadas por las entrevistas personales, fue debatido en distintas sesiones de trabajo realizadas en la sede de la Fundación Alternativas, en las que participaron profesionales vinculados al urbanismo. Asimismo, fue debatido en diversas reuniones sectoriales, por ejemplo de notarios (convocados por el Observatorio de la Vivienda) o de grupos ecologistas (Ecologistas en Acción).

El resultado final son más de 50 propuestas concretas y precisas de evitación de la corrupción. No hemos querido quedarnos en la formulación de un mero enunciado, sino que hemos planteado con detalle la concreción de las medidas que consideramos razonable acometer. Estas son las 10 propuestas que nos parecen más representativas:

- Replanteamiento de la tutela municipal que deben ejercer CCAA y Estado, de forma que se refuercen los controles sobre la actuación municipal.
 - Modificación del modelo territorial y urbanístico. Sólo así estaremos en condiciones de reconducir la expansión indiscriminada del urbanismo y el creciente uso de patrones urbanos de baja densidad, máximo consumo de recursos, emisiones y movilidad, etc., difícilmente viables en el futuro.
 - Reorientación de la política de ordenación del territorio, que debe ser la herramienta usual para determinar los usos del suelo, superando al planeamiento urbanístico, de forma que no se pueda llevar a cabo una actuación urbanística relevante sin que tenga reflejo en un instrumento de ordenación del territorio.
 - Establecimiento del principio de que la protección de un suelo debe suponer la imposibilidad de su reclasificación como suelo urbanizable.
 - Prohibición de las modificaciones de planeamiento que desvirtúan el modelo urbanístico diseñado.
 - Prohibición de la venta de aprovechamientos urbanísticos.
 - Ejecución efectiva de demoliciones de construcciones ilegales, así como imposición de sanciones realmente disuasorias.
 - Creación de una agencia estatal de disciplina urbanística.
 - Aprobación de un cambio normativo para que la apertura de un procedimiento de disciplina urbanística en el Registro de la Propiedad sea obligatoria y no dependa de la decisión de la Administración competente.
- Reforma de la legislación de régimen local para devolver a los secretarios de Ayuntamiento sus funciones de fiscalización de la legalidad de las actuaciones municipales.

Esperamos que el presente informe sirva para que el conjunto de partidos políticos y la sociedad en general tomen conciencia del grave problema que la corrupción urbanística significa en la actualidad y adopten las medidas que estimen oportunas. Aquí les ofrecemos un catálogo de recomendaciones para evitar esta lacra de nuestra democracia.