

SINGULARIDADES DE LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA. ALGUNAS REFLEXIONES Y PROPUESTAS DESDE LO JURÍDICO

DIEGO J. VERA JURADO

El factor diferenciador entre países democráticos y desarrollados (este último concepto no vinculado exclusivamente a la economía) y aquellos que no lo son se encuentra en el concepto de gobernanza. Y en ello va incluido el concepto de gobernabilidad, así también el de seguridad jurídica e institucionalidad.

En detalle, la gobernanza, aunque incluye las referencias al gobierno formal y reconoce la necesidad de las capacidades de la administración pública, se ocupa de la forma en que las organizaciones de la sociedad civil y las empresas se ordenan internamente, así como, sobre todo, de las maneras en que contribuyen a la gestión de la “cosa pública”. La gobernabilidad, en cambio, se refiere a las capacidades del gobierno formal, capacidades que pasan por mejorar el funcionamiento de la administración pública y la formación del funcionario, y por introducir el conocimiento científico y técnico al proceso de toma de decisiones, entre otras cosas.

La implantación o no de estos conceptos (implantación parcial, en muchos casos) marca la existencia de sistemas más o menos democráticos y de derecho o, por el contrario, de sistemas débiles, incluso fallidos. Es habitual, además, que la inexistencia o baja calidad de la gobernanza (y gobernabilidad) se manifieste en todos los sectores de una sociedad y, por tanto, en el sistema político que la enmarca, siendo común que un bajo nivel de gobernanza vaya acompañado de un alto nivel de corrupción; y al revés, altos niveles de gobernanza se correspondan con bajos niveles de corrupción. Esta descripción del ámbito y alcance de la gobernanza, nos ofrece un primer dato para entender la extensión de la corrupción urbanística, como manifestación



Plaza del Carbón, Málaga. Foto: Maricarmen Tapia.

sectorial de un fenómeno más general con el que comparte casi todas las señas de identidad. No obstante, la corrupción urbanística, aun siendo parte de un fenómeno general, posee cierta singularidad y desarrollo autónomo. De hecho, sistemas con un aceptable nivel de gobernanza (y, por tanto, niveles bajos de corrupción) padecen altos niveles de corrupción urbanística, lo que podría definir a ésta como una modalidad de corrupción más propia de países desarrollados, o propia de escenarios desarrollados. Si atendemos a comparaciones, poco protagonismo tiene la corrupción urbanística en escenarios políticos en los que impera una corrupción sistémica o generalizada, y en los que cualquier fenómeno de corrupción parcial o sectorial se hace invisible por la ausencia de poderes, instituciones u organizaciones que tengan capacidad de análisis y denuncia. De cualquier forma y sea cualesquiera el escenario en el que se desarrolla, la corrupción urbanística es corrupción, y ello con todos los efectos perturbadores, expansivos y transmisibles que caracterizan al fenómeno, y constituyendo una clara manifestación de quiebra de la gobernanza y la gobernabilidad en el sistema. Además, no se debería perder de vista que, incluso en sistemas con bajos niveles de corrupción,

la corrupción urbanística abre puertas a otras patologías, constituyendo un verdadero acelerador de otras formas de corrupción o, en su caso, propiciando la intervención de diferentes modelos de organización corrupta.

Elementos para un análisis

Pues bien, ¿qué factores explican este fenómeno tan singular de la corrupción urbanística? Vamos a exponer de manera directa y simple algunos de ellos.

En primer lugar, manejando claves jurídicas, hay que destacar la ambigua interpretación que en el urbanismo se ha realizado del principio de función pública. Éste, como principio jurídico, queda expuesto con carácter prioritario en la normativa de la mayoría de los países europeos, además de en el propio derecho comunitario, declarando que la actividad urbanística es una función encomendada a los poderes públicos. Es decir, la actividad urbanística constituye una función pública por encima de todo. Ello, por supuesto, aunque no implique la exclusión de la actividad y la iniciativa privada en la creación de la ciudad y en la ocupación del territorio –sería absurdo plantearlo desde cualquier óptica, especialmente la jurídica–, sí establece la

obligación de que sean los intereses públicos los que marquen las líneas estructurales de la planificación y de la ordenación de la ciudad y el territorio. No es exagerado afirmar que la función pública urbanística se ha visto vulnerada de manera constante en las últimas décadas, y ello no solo por la influencia más o menos determinante de poderes económicos en la configuración de los planes –y por la consiguiente debilidad de las instituciones públicas que lo permiten– sino por la existencia de una normativa que prioriza de manera más que destacada instrumentos y técnicas que fortalece la intervención privada frente a la posibilidad de técnicas que priorizan la gestión pública.

Un segundo factor a destacar es el referido al sistema de distribución de competencias en materia urbanística y territorial. En este punto me centraré de manera especial en la realidad española, aunque la argumentación puede constituir un elemento de reflexión respecto de otros sistemas normativos, especialmente europeos e iberoamericanos. Sin poder extenderme en detalles sobre esta compleja cuestión, sí afirmaré que los municipios tienen excesivas competencias urbanísticas en el presente momento. Aunque esta afirmación debería ser matizada, no invalida el que los Ayuntamientos han sido, y son hoy, los agentes determinantes del planeamiento, y la autonomía con la que actúan en este ámbito no tiene parangón en toda Europa occidental. Esta autonomía, privada de ciertos controles y en un clima, hasta fechas recientes, de cierta impunidad, es sin duda una de las claves de las situaciones vividas en el urbanismo español. Si a ello unimos la debilidad institucional y la falta de recursos de muchos de estos municipios (en España más de la mitad de los 8.131 municipios existentes tienen menos de 500 habitantes), por una parte, y la deficiente financiación de la que adolece la administración municipal, por otra, la situación se describe como especialmente compleja.

En este sentido, es generalizada la demanda de mayores recursos para las haciendas locales y la denuncia de que la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión. Esta insuficiente dotación financiera ha tenido como consecuencia el que la mayor parte de los recursos municipales provenga, en realidad, de las actividades urbanísticas, siendo especialmente conflictiva la situación en aquellos municipios ubicados en conurbaciones litorales o en grandes áreas metropolitanas, donde el valor del suelo (a través de la consiguiente clasificación urbanística) adquiere niveles insostenibles. Una parte significativa de la corrupción urbanística está vinculada, por tanto, al hecho de que las decisiones de la Administración en esa materia generan inmensas plusvalías. Como por arte de magia, un acuerdo municipal que recalifique unos terrenos, supone instantáneamente un aumento de su valor que desborda los márgenes

de beneficio de cualquiera otra actividad o negocio. No hace falta invertir, ni producir nada, una simple decisión Administrativa milagrosamente multiplica el precio del suelo. Ésta es la clave de la corrupción urbanística, su última ratio: una decisión de un organismo público hace que el precio de suelo multiplique su valor instantáneamente.

En otro orden de cosas, pero abundando en la idea del posible exceso de competencias urbanísticas de los municipios, hay que hacer referencia también a las dificultades de éstos para llevar a cabo las potestades de disciplina urbanística (sanciones, inspección o restablecimiento de legalidad). En efecto, la cercanía de los municipios a los infractores, con una posible vinculación clientelar en lo político y electoral, unido a la referida debilidad institucional en muchos casos, constituye una dificultad para poder alcanzar niveles óptimos de ejecución de la disciplina urbanística.

Algunas propuestas

Llegados a este punto dos propuestas parecen necesarias; establecer controles por parte de otros poderes públicos en defensa de los intereses supralocales (especialmente la administración autonómica, incluso en aspectos muy generales la estatal), es el caso de los controles del planeamiento municipal por parte del planeamiento territorial de escala superior, por una parte, e incrementar radicalmente la financiación de las entidades locales, por otra.

Junto a los dos anteriores factores, importa destacar también, aunque sea a modo de enumeración, otros datos y propuestas. Valga, en este momento, proponer una necesaria reformulación (incluso, para algunos sectores de opinión, eliminación) de la clasificación del suelo, de los actuales sistemas de gestión o de los convenios urbanísticos, por citar algunos. Asimismo, la necesaria incorporación de códigos de buen gobierno a las diferentes administraciones públicas, a través de los cuales los responsables políticos y funcionarios públicos puedan tener claro el modo correcto de actuar. Estos códigos de buen gobierno deberían establecer los valores y los comportamientos esperados de los responsables públicos, así como los procedimientos y mecanismos para gestionar posibles conflictos de interés e informar sobre violaciones y vulneraciones sobre los preceptos incluidos en el código. En otras palabras, se deben incorporar los principios básicos de la gobernanza en general, y de la urbanística en particular: transparencia, participación y rendición de cuentas. En esta misma línea, es importante una nueva reformulación de las incompatibilidades de las autoridades públicas y funcionarios con actuación en materia urbanística, con especial referencia a concejales y alcaldes. La creación y puesta en funcionamiento, en su caso, de las oficinas de conflictos de intereses, a la cual se le debe reconocer el derecho a solicitar datos de Hacienda

da, bancos y notarios y registradores para la detección de casos de corrupción. Al tiempo, reforzar la fiscalía anticorrupción y especializar jueces en ese ámbito, y ello no exclusivamente en lo penal, sino también en el ámbito contencioso-administrativo.

En definitiva, esta breve reflexión tiene que dejar claro que existe un diagnóstico bien elaborado por parte de la académica, la jurisprudencia y muchos poderes públicos de las causas que provocan la corrupción urbanística y, consecuentemente, de muchas de las soluciones aplicables. Pero por algunos de los motivos expuestos, y otros no referidos en este momento, el urbanismo ha dejado de ser una función guiada por el interés de los ciudadanos para transformarse en una potente herramienta al servicio del sector inmobiliario, su desarrollo, crecimiento y enriquecimiento. Si no entendemos este cambio estaremos condenados a pensar que la corrupción urbanística, como patología social, es resoluble exclusivamente en términos de represión penal. Mientras el urbanismo sea concep-

tuado y gestionado como una máquina de enriquecimiento, de fomento económico, existirá la corrupción urbanística, porque ese negocio inmobiliario, a diferencia de otros, requiere la intervención de los poderes públicos. La corrupción urbanística no acabará mientras la práctica del urbanismo no recupere lo que fueron sus objetivos fundacionales, abandonados en muchos casos.

Creemos que la búsqueda de la ética y de la buena política en un mundo como el nuestro en que la complejidad, pluralidad y globalidad son premisas estructurales, se aloja en el Derecho (y la gobernanza). Ante la ausencia de otras referencias comunes, el Derecho (imperfecto, como cualquier otro producto del género humano) nos sirve como punto de encuentro de una ética de mínimos en la que poder reconocernos y desenvolvernos. El compromiso con las generaciones futuras se plasma en un catálogo de obligaciones y derechos que nos permite convivir en una sociedad democrática.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Diego J. Vera Jurado. Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.
Director del Instituto Universitario de Estudios Jurídicos de Gobierno y Territorio (I-INGOT).