

ESPECULACIÓN Y CONTROLES DEFICIENTES. LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA

FERNANDO JIMÉNEZ Y MANUEL VILLORIA

El marco institucional en que se ha estado llevando a cabo la política urbanística en España en estos años ha generado formidables incentivos para la corrupción que proceden de una doble fuente.

Por un lado, está el hecho de la enorme repercusión económica que han tenido las decisiones públicas –en manos básicamente de las autoridades locales y regionales– sobre los usos urbanísticos del suelo. Una repercusión que, a diferencia de los países de nuestro entorno, recae fundamentalmente sobre el patrimonio de los propietarios del suelo recalificado. En épocas de auge del sector de la construcción de viviendas como el que hemos vivido en nuestro país de 1997 a 2006, y dado el enorme diferencial entre el valor del suelo rústico y el del urbanizable, la tentación para “comprar” una decisión pública que altere el uso declarado de un suelo concreto se hace difícil de resistir. Por otro lado, los diversos mecanismos de control con los que nuestro sistema político y legal trata de evitar el uso en beneficio particular del desempeño de un cargo público, esto es la corrupción política, se han demostrado claramente insuficientes en este terreno.

Se han advertido graves problemas en al menos cuatro grandes planos distintos: el normativo, el burocrático, el político y el judicial. La hiperregulación de la actividad urbanística deja abiertas, paradójicamente, determinadas puertas para una gran arbitrariedad en la toma de decisiones. Los usos del silencio administrativo para

la aprobación de licencias urbanísticas claramente ilegales, así como la realización de convenios con particulares que otorgan a éstos un papel decisivo, no ya en la ejecución de los planes urbanísticos, sino en el propio planeamiento, constituyen claros ejemplos de este problema.

En segundo lugar, los procedimientos burocráticos de control interno con los que se ha tratado tradicionalmente de garantizar la legalidad y la racionalidad económica de las decisiones de las autoridades municipales manifiestan hoy día tantas deficiencias que, en realidad, no suponen un control eficaz en la gran mayoría de nuestras entidades locales. El Tribunal de Cuentas ya alertó sobre este grave problema en 2006. Así, una tarea del control interno tan decisiva como la función interventora, reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, está “sensiblemente condicionada” por, entre otras, las siguientes razones: un número elevado de puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional se mantienen vacantes y se cubren mediante nombramientos accidentales, muchas veces con personal “cuya cualificación no siempre es la adecuada”; o la integración de los funcionarios con habilitación nacional en la función pública local, lo que ha supuesto que quienes han de controlar la legalidad de

los actos de las autoridades al frente del ayuntamiento quedaban en una situación de dependencia frente a tales autoridades. No demasiado inteligente si el legislador tuviera algún interés en diseñar controles efectivos. En cuanto al control político, aunque en muchos casos el papel de la oposición es clave a la hora de desvelar prácticas de corrupción en este sector de actividad, muchas otras veces es incapaz de hacer sonar las alarmas que lleven a escudriñar la labor de los gobernantes. Esto se debe fundamentalmente a tres motivos alternativos: bien a la falta de información sobre estos asuntos dada la opacidad de muchos procedimientos urbanísticos, como el de los convenios en muchos casos; bien a la incomodidad social que puede suponerles a estas personas desarrollar el papel de inquisidores de un líder que cuenta con una gran estima y apoyo popular; o bien, finalmente, a que, como en la Italia de la *Tagentopoli*, estos otros concejales reciben su parte correspondiente del botín.

Por lo que se refiere, en último lugar, al control judicial, la jurisdicción contenciosa, con causas que se prolongan una media de unos ocho años, presenta un grave problema de eficiencia que convierte en altamente ineficaz su papel de control en la práctica. Por su parte, la jurisdicción penal ha mostrado también algunos aspectos problemáticos en este terreno. En muchas ocasiones los jueces de instrucción planteaban cuestiones prejudiciales administrativas que, aunque podían resolver ellos mismos, se dejaban en manos de la jurisdicción contenciosa con todas las implicaciones de prolongación temporal de los procesos que llevaba consigo. Además, los delitos asociados al urbanis-

mo presentan una complejidad tal que la escasez de medios personales y materiales de los juzgados de instrucción no es capaz de afrontar en muchos casos.

En definitiva, el control de la corrupción en el ámbito del urbanismo en España ha sido enormemente débil. Quizás lo que más llame la atención sea el hecho de que, ante un cóctel tan explosivo de grandes incentivos y controles tan débiles, los niveles de corrupción no hayan sido aún más altos. ¿Qué hacer con un diagnóstico así?

La clave para revertir la situación se encuentra en la calidad de las normas urbanísticas. Las normas de baja calidad son una fuente de corrupción y de daño ambiental, en lugar de constituirse en instrumentos para evitarlo. La norma urbanística debería definir con claridad el impacto deseado y los efectos colaterales esperados. Para ello, es imprescindible una rigurosa evaluación de la situación sobre la que se pretende intervenir con el fin de minimizar los riesgos medioambientales y de corrupción a través de una regulación mínima y muy cuidada. La burocracia excesiva genera corrupción y una falsa sensación de cumplimiento de las normas (la consideración mágica del boletín oficial).

La norma tiene que ser comprensible, válida (aceptada por el máximo número de los afectados, en la medida de lo posible, para lo que la participación real de la ciudadanía es clave, algo que exige tiempo, paciencia, mucha dedicación y un gran esfuerzo de comunicación y de construcción de confianza) y con reales posibilidades de ser implantada, es decir, de que se aplique verdaderamente porque la mayoría de los actores relevantes la hayan interiorizado como necesaria y útil.



Costa Miño Golf, Miño, A Coruña. Foto: Lucía Escrigas, 2021.

Además, para garantizar su implantación y un alto nivel de compromiso de todos los actores con el cumplimiento de la misma, se necesita desarrollar un sistema de controles y un seguimiento riguroso, con funcionarios competentes y honestos.

También se necesita un sistema de sanciones proporcionadas, disuasorias y efectivas que desincentiven los comportamientos oportunistas y las conductas fraudulentas e ilegales que tan dañinas son para mantener el compromiso de todos con el respeto a las normas comunes. La interiorización de las normas, su buen diseño, su creación participativa y la sanción apropiada de quienes se apartan de las mismas son fundamentales para que se genere la cultura de la legalidad que hará brotar la presión social hacia el cumplimiento y desincentive la ilegalidad. Junto a todo ello, se necesita también un cuidado exquisito con los procedimientos, de forma que ni paralicen la actividad económica ligada al urbanismo, ni abran tampoco espacio a la impunidad. Los gobiernos locales deben invertir en educación ambiental, en civismo y en reforzar la cultura de la legalidad, al tiempo que combaten y amortiguan las desigualdades sociales. Desarrollar un mapa de riesgos sobre los posibles incumplimientos y los efectos indeseados de las normas es un elemento imprescindible en la creación normativa de calidad. Ese mapa permite ir anticipando problemas y contribuye a un adecuado cumplimiento de las normas. En esta línea, es imprescindible que los gobiernos locales no solo se limiten a sancionar rigurosamente los incumplimientos desde el primer síntoma de ello que detecten, sino que también han de ser muy activos en explicar la justificación a la que obedecen tales normas, al tiempo que ayudan a los vecinos y a todos los actores de la actividad urbanística a cumplir con sus exigencias.

Un último aspecto a tener en cuenta es la necesidad de evaluación constante de la regulación. Hay que evaluar la implantación de las mismas (y detectar los puntos débiles que puedan reforzarse) y, a su vez, es imprescindible también evaluar el impacto real de la política urbanística emprendida con el fin de desarrollar un proceso de aprendizaje continuo que revele los éxitos y fracasos de tal política e impulse un círculo virtuoso de mejora continua.

Para más información:

- Joan Romero, Fernando Jiménez y Manuel Villoria. (Un)sustainable territories. Causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and sociopolitical consequences. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Volume 30, issue 3, 2012: 467 – 486.
- Fernando Jiménez, Manuel Villoria y Mónica García Quesada. “Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments”. *International Journal of Public Administration*. 37:2, 67-82, 2014 [DOI: 10.1080/01900692.2013.836666.2014](https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836666.2014).
- Fernando Jiménez y Manuel Villoria. Corrupción en el Paraíso: el desconcertante caso de Lanzarote (Islas Canarias, España). *Práctica Urbanística*. N° 134, mayo -junio de 2015 24-43
- Fernando Jiménez (2009): “Building Boom and Political Corruption in Spain”, *South European Society and Politics*, 14(3): 255-272.

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Fernando Jiménez Sánchez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia, Fue Becario Fulbright-SAAS en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, San Diego (1999). Es experto de GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa, y miembro de diversas organizaciones cívicas como el capítulo español de Transparency International, la Fundación Hay Derecho y Acción Cívica contra la corrupción. Forma parte también del Consejo de Participación de la Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunidad Valenciana. Codirige la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública de la Universidad de Murcia.

Manuel Villoria. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Co-fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency International, capítulo español. Presidente de la Comisión de ética del Comité Olímpico Español. Ha sido también Secretario de la Comisión de Ética de la UGT.