CRÍTICA URBANA

REVISTA DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

Septiembre 2022 | Vol.V | Núm.25

ANATOMÍA DE LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA

ÍNDICE

3.
MARICARMEN TAPIA
Deconstruir la estructura de la corrupción urbanística

5.
DANIEL JIMÉNEZ SCHLEGL
¿Qué corrupción en urbanismo?

11.
JOAQUIM BOSCH
El contexto de la corrupción en el urbanismo

15.
DIEGO VERA JURADO
Singularidades de la corrupción urbanística. Algunas reflexiones y propuestas desde lo jurídico

19.
AUREA SOTO
Urbanismo y corrupción

23.
FERNANDO JIMÉNEZ Y MANUEL VILLORIA
Especulación y controles deficientes. La corrupción urbanística en España

26.
ITZIAR GONZÀLEZ VIRÓS
Cooperación ciudadana y prevención de la corrupción en el urbanismo

31.
PABLO TRIVELLI O.
La corrupción en la vida de las ciudades

35.
ELIA CANOSA Y ÁNGELA GARCÍA
Un problema persistente. La corrupción urbanística en España

Portada: Ilustración de Lucía Escrigas para este número de Crítica Urbana.

DECONSTRUIR LA ESTRUCTURA DE LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA

MARICARMEN TAPIA GÓMEZ
Directora de Crítica Urbana

La corrupción adquiere múltiples formas, es su gran poder de captura. Normalmente la atribuimos a una cuestión de ganancias directas, al delito, cuando está tipificado. Sin embargo, para combatir la corrupción son relevantes todas las condiciones que la hacen posible. Es decir, no participar de ella por omisión, por miedo, por desconocimiento o por abatimiento.

Una de las dificultades de entender o explicar la corrupción en la disciplina urbanística es que no se habla de ella. La corrupción es una práctica habitual y una amenaza sobre la que debiéramos fijar la mirada, no esquivar, ni temer.

En la medida en que asumimos esa realidad, en la que la corrupción es parte del desarrollo urbano e inmobiliario, podremos identificarla y detectarla. El desconocimiento con que nos enfrentamos a la corrupción parece ser parte sustancial de su pervivencia. Por ello, es fundamental sacarla de la oscuridad, de ser un tabú, y convertirla en un objeto a prevenir, enfrentar y castigar.

Querer explicar la anatomía de la corrupción urbanística resulta complejo por las diversas formas que adquiere esta práctica. Sin embargo, es posible plantear dos preguntas que arrojan luz sobre los procesos de transformación urbana. Estas preguntas nos permiten, por una parte, identificar el *cuándo* es el momento que atraerá la corrupción; y, por otra, conocer el objetivo final de la decisión urbanística, señalando *quién* efectivamente se beneficia. Es sobre estas cuestiones sobre las que hay que incorporar los mecanismos de prevención, control y transparencia.

1. ***¿Cuándo se produce el aumento de valor?***
   Si bien el entramado de la corrupción toma muchas derivas, se puede prestar atención a momentos determinados en que se producen plusvalías:
   - a. Aumento del valor del suelo por acción pública. Este aumento se puede producir por un cambio de naturaleza del suelo de rural a urbano; un cambio de uso, como de industrial a vivienda, o normativas que permitan mayor altura, densidad o constructibilidad.
   - b. Aumento de valor del suelo o bienes por inversiones públicas. Estas inversiones mejoran las condiciones urbanas y, con ello, el valor del área inmediata beneficiada. Por ejemplo: inversiones en urbanización, en compra pública de suelo e inmuebles o cuando se realizan inversiones públicas en equipamientos, áreas verdes o infraestructuras de mejora de movilidad (metro, tren).
2. ***¿Quién se beneficia?***
   Una pregunta básica que se puede realizar frente a toda norma urbanística, política o inversión pública es ¿quién se beneficia? Al hacer el ejercicio se podrá detectar si ha primado la función pública y el bien común o no.

De la corrosión a la corrupción

La corrupción funciona sistémicamente y se desarrolla desencadenando múltiples acciones para lograr dirigir las decisiones e inversiones

Ilustración de Lucía Escrigas para este número de Crítica Urbana.

públicas para acaparar los beneficios por intereses privados. Cuando pensamos en corrupción imaginamos un maletín o un sobre que se entrega a una persona en "pago" por una situación en la que prima un interés particular. No obstante, para que ese momento ocurra debe haber un corruptor y un corrupto, pero también un escenario propicio para ello.

Este escenario está compuesto de múltiples acciones corrosivas de distinta intensidad. Estas acciones van desde generar entornos y discursos permisivos con la corrupción (negación, inducción, desinformación, generar temor, impunidad) pasando por un cultivo de normas de menor importancia a las leyes y normativas que permiten vacíos legales y situaciones alegales, sumadas a una insuficiente regulación, hasta llegar a situaciones más activas y directas como ser castigado por no formar parte de la corrupción (aislamiento, presión, chantaje, represión). Entre ambos extremos encontramos lo que se podría entender dentro de la cultura institucional como la *corrosión*, que es el desgaste permanente de las personas e instituciones amenazadas constantemente por la corrupción.

Es nuestra responsabilidad asumir que la corrupción forma parte estructural de nuestra cultura y no por ello aceptarla, sino generar procesos, momentos de fiscalización, participación, que aseguren mayor transparencia en la toma de decisiones públicas.

Es nuestra responsabilidad individual no decaer ni dejarse abatir por los retrocesos o la complejidad, porque es en los pasos valientes y decididos cuando construimos la democracia. Buscar la preeminencia de la ética en la forma en que construimos ciudades debe ser una acción diaria, activa y no retórica. No obstante, las preguntas ¿para quién es la ciudad?, ¿cómo se desarrolla y quiénes se benefician? solo pueden ser respondidas desde una ética colectiva, capaz de crear nuevas condiciones basadas en el bien común. Quizás es este principio el que debemos proteger y revisar hasta qué punto ha sido quebrantado, para poder recomponerlo.

¿QUÉ CORRUPCIÓN EN URBANISMO?

DANIEL JIMÉNEZ SCHLEGL

A fin de abordar en estas pocas páginas un tema tan disperso como confuso como es el de la "corrupción", donde lo inmoral, lo ilegal, lo ilícito se mezclan, y en un medio harto habitual donde aquella se reproduce como es el del urbanismo, hemos de precisar a qué queremos referirnos aquí.

Puesto que, para lo que nos interesa, conviene soslayar el debate inútil de si la "corrupción" pertenece al ámbito reductivamente regulable del derecho penal (delitos de tráfico de influencias, cohecho, prevaricación, sobornos...), perfectamente tipificado, o si debemos incluir lo que nos merece un reproche moral aunque la acción "corrupta" analizada sea legal, sin que estos enfoques puedan ofrecer un diagnóstico más certero del problema.

Qué "corrupción"

Nuestro enfoque va a centrarse en el fenómeno de la corrupción pública como algo endémico del propio sistema económico. Un sistema, por otra parte, siempre en "crisis", que demanda constantemente soluciones excepcionales, de emergencia, y por ello la entrega absoluta del poder público a la causa emprendedora del poder económico privado. Unas soluciones excepcionales que distraen nuestra atención sobre ciertos medios empleados para conseguir unos aparentes fines de *interés general*, pero que legitiman esas excepcionalidades. Es decir, la cuestión central aquí es ver hasta qué punto el poder político público, las instituciones del Estado y el respeto a las reglas de juego legal están condicionados por los objetivos del poder económico privado, y la capacidad de aquellos –poder público, instituciones, derecho- de limitarlo.

Nos referimos aquí a un *síntoma* de una patología sistémica producida por el dominio del poder económico sobre el político-público y sus instituciones, el cual pierde autonomía (y sobre todo, el control ciudadano). Por tanto, no nos referimos (sólo) a fenómenos penalmente tipificados o aquellos éticamente censurables, sino a un fenómeno sistémico de reparto injusto, o si se quiere, de apropiación privada, desequilibrada o descompensada, de las rentas colectivas y que en el campo del urbanismo adquiere unas características especiales[1].

En el libro *La patria en la cartera. Pasado y presente de la corrupción en España*, Joaquim Bosch parte de la conocida obra *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty* (2012), de los economistas Daron Acemoglu y James Robinson, para referirse a la corrupción como un mecanismo que lejos de generar riqueza pública y repartirla justamente de acuerdo con las necesidades prioritarias de la comunidad, se organiza, en cambio, como un sistema de extracción de rentas y de distribución (injusta) de esa riqueza, que "supone una captura de rentas en beneficio privado", teniendo en cuenta que "las instituciones económicas son creadas para consolidar el poder de

quienes se benefician de la extracción" y que "la riqueza económica posee capacidad para comprar poder político".

Ese sistema de obtención de rentas por parte de una *élite extractiva* puede tener (de hecho tiene) perfecto encaje en el entramado institucional político público y de un ordenamiento jurídico hipertrofiado y altamente complejo que además deja importantes huecos normativos, lagunas, antinomias, ambigüedades y vaguedades que ofrecen amplios márgenes de discrecionalidad administrativa.

Por ello, la corrupción pública en urbanismo a la que nos referimos también se caracteriza por una subversión del interés genuinamente público por la satisfacción primordial del interés económico privado. Porque no se concibe el funcionamiento y el crecimiento ilimitado del sistema económico sin las "regalías", sin la liberación de obstáculos legales a la maximación del beneficio privado –entendido religiosamente como el motor del crecimiento-, sin una normalización de privilegios. Los obstáculos a ese modelo de crecimiento económico de privilegios tienen mucho que ver con un *genuino* interés general, y éste con la satisfacción real de bienes colectivos, esto es, con la materialización efectiva de los compromisos sustantivos del Estado para con la ciudadanía (recogidos en constituciones, tratados internacionales, declaraciones universales,...), en forma de derechos y garantías públicos, principios y derechos fundamentales, y la defensa de intereses que afectan a toda la comunidad.

Si bien, normalmente, se piensa en la corrupción como síntoma de una debilidad o pasividad institucional de los poderes públicos frente a la permeabilidad del poder económico en la esfera político pública, nuestro análisis apunta a ese fenómeno que se da precisamente en contextos de fortaleza institucional, y con unas claras reglas de juego, pero en el que se ha normalizado la confusión, la combinación –justificada como "cooperación necesaria"- entre determinados intereses privados y la decisión y gestión pública. O dicho simplemente, en unas circunstancias excepcionales que favorecen las trampitas legales de manera que el interés público sea el menos *público* de los intereses en juego. La indeterminación, la "metafísica" de ese principio de "interés público" da mucho juego para revestir de un relato de legitimidad lo que esconde primordialmente un negocio.

Pero el resultado es el mismo: se trata de una estructura y, esencialmente, de unas *prácticas* en las que juega el sector público y una parte "elitista" del sector económico privado con gran poder de influencia, de modo que con aquellas se transfiere riqueza colectiva a manos privadas. Es decir, prácticas para la obtención de beneficios privados casi ilimitados a costes privados muy limitados, y gracias al amparo institucional público y un ordenamiento jurídico moldeable y poco eficaz en garantizar la primacía de bienes y derechos de la colectividad de manera efectiva.

El ordenamiento jurídico recoge los aludidos *compromisos sustantivos* del Estado con la ciudadanía que, de seguirse a rajatabla y materialmente en la práctica (es decir, con instituciones públicas independientes que interpretasen sus propias actuaciones en ese sentido teleológico y así aplicasen su tenor), dificultarían enormemente esas prácticas extractivas, esa *corrupción pública.*

Sin ir más lejos, quiebra el principio de igualdad y el de distribución justa o equitativa de la riqueza cuando estos compromisos sustantivos del Estado con la ciudadanía entran en conflicto con principios rectores de la economía de mercado, o cuando los gobiernos aplican políticas de contención del déficit o de rebaja fiscal y acuden para cumplir con sus objetivos políticos a métodos privados de financiación. O bien, cuando el poder político-público plantea revisar conquistas colectivas o sacrificar bienes de la comunidad a fin de facilitar la acumulación privada de riqueza, por "necesidades de crecimiento" o por la necesidad (siempre crítica) de crear empleo[2].

También hay que tener en cuenta que dentro del ordenamiento jurídico existen normativas técnicas, de desarrollo de aquellos compromisos sustantivos, que operan en la práctica como excepciones de aquellos. Las condiciones jurídico-materiales que imponen hacen en la práctica muy difícil la satisfacción de esos compromisos sustantivos. Son la "letra pequeña" del prospecto constitucional de los derechos y principios fundamentales. Es el Derecho que *deconstruye* el Derecho. Así, la regulación de contención del déficit público (hoy ya con aval constitucional por mandato de la Unión Europea) resulta altamente conveniente para el sector económico privado, no sólo para facilitar una menor presión fiscal, sino como un factor esencial en la dependencia del sector público de lograr la máxima inversión privada, el máximo beneficio económico, para financiar determinadas políticas públicas[3].

Asimismo, no podemos olvidar que en la esfera político-pública existe una tupida red de pactos, compromisos, entre élites económicas y políticas, entre los partidos-empresa con sus empleados (los políticos profesionales) para las alternancias en el poder y, por tanto, en el control de las instituciones públicas y, en consecuencia, en el control de los límites de su propio poder.

En este sentido no hay que desdeñar la existencia y el papel, ya reconocido de manera oficial (y legal) de los *lobbies* o grupos de interés[4]. Con la sana intención de dar transparencia y localizar focos de presión particular sobre políticas públicas, allende el sistema de legitimidad política tradicional, es de destacar que se reconoce sin embargo la existencia *oficial* de una práctica de *presión* de esos agentes no legitimados

políticamente que condicionan la virtualidad real del principio constitucional de que *la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales del Estado* (art. 103, CE).

El control más efectivo por parte de ese entramado es acabar imponiendo unas inercias políticas que dificulten el control de las irregularidades (cuando las hay) y de los abusos de poder, y también, a escala burocrática y administrativa, conformar unas rutinas en la interpretación y aplicación de la ley y en la práctica administrativa, muy arraigadas. Dichas rutinas son asimismo favorecedoras en la práctica de una distribución "extractiva" de las rentas colectivas hacia determinados grupos[5].

Esa estructura de distribución injusta, no equitativa de las riquezas colectivas en beneficio primordial de una "élite", se afianza, pues, con múltiples mecanismos que ofrece el propio derecho, con un aparato institucional y burocrático en muchas ocasiones proclive a colaborar con ese sistema de distribución, si no por una obediencia ciega por temor a posibles consecuencias disciplinarias o penales[6].

Entre esos mecanismos de redistribución corrupta de la renta podemos apreciar particularmente, en urbanismo, bajo el principio de reducción sacrosanta de gasto público, la financiación de operaciones a partir de una concesión de la posibilidad de maximación obscena de las plusvalías urbanísticas privadas. Donde, por el contrario, no existe una compensación, equilibrada, racional, entre la plusvalía privada generada y lo que la comunidad recibe a cambio. Donde un supuesto principio de "sostenibilidad económica" y déficit público cero, deja en realidad en manos del mercado especulativo del suelo la práctica de la ordenación urbanística. De todos estos modos, la *corrupción pública* reviste apariencia de legalidad, se sirve del ordenamiento jurídico y de las instituciones públicas que no siempre se muestran "débiles" o indolentes, sino que forman parte activa de este sistema de extracción de la riqueza colectiva para privatizarla. El ordenamiento jurídico, la legalidad, el entramado orgánico de las instituciones públicas son mecanismos de "blanqueamiento de sepulcros". Expresión ésta que no deja de ser sinónimo de ocultamiento de la corrupción.

Estructuras en construcción. Foto: Niplos. Dominio público, [http]scommons.wikimedia.orgwindex.phpcurid=4761995

Entendemos, pues, que es el propio sistema económico de mercado y sus relaciones reales de poder (contra lo que ese sistema económico tampoco tiene control alguno) lo que es endémica y sistemáticamente corrupto. Y ese sistema es el que al final decide sobre las políticas públicas, incluidas las referidas a la ciudad.

El *urbanismo orgánico* -el del poder público, el que legal y teóricamente la iniciativa pertenece a las Administraciones públicas-, es simplemente un mecanismo técnico y formal, lo suficientemente flexible, contradictorio y complejo, que facilita esas prácticas. Por ello, esa corrupción pública pervierte la *función pública* del urbanismo y sus principios rectores, que, como advertimos más arriba, aparecen formalmente como compromisos sustantivos del Estado para con la ciudadanía.

La corrosión de la función pública del urbanismo[7]

El urbanismo moderno, y así se recoge como principio rector en las leyes que lo regulan, cumple una *función pública*. Concretando más: que la administración urbanística cumpla una función *pública* significa que ésta en sus decisiones (de planificación –clasificación y calificación del suelo-, ordenación edificatoria, gestión y disciplina urbanísticas) ha de hacer prevalecer los *intereses públicos* sobre los particulares, no sólo que la decisión la tome ella y no el particular[8].

Esto significa que, en teoría, el sector público, ordena, controla, disciplina y garantiza un reparto justo o "equitativo" entre el beneficio privado de la transformación urbana y las cargas públicas para el promotor que, como contrapartida, debe generar esa transformación urbana[9].

El urbanismo como función pública significa también que el Estado interviene en el ("salvaje") mercado del suelo para poner algo de orden y garantizar la satisfacción del *interés público urbanístico*, sin que esa ordenación del suelo sea susceptible de transacción. Ese interés general de la operación urbanística consiste, básicamente, en que la operación garantice unas dotaciones públicas mínimas en forma de equipamientos comunitarios, vivienda pública, zonas verdes y espacios libres, sistemas de comunicación y otras infraestructuras públicas necesarias (es decir, cesiones de suelo para su titularidad pública y un porcentaje de cesión del aprovechamiento medio); que todos esos "sistemas" públicos estén convenientemente urbanizados y que todo ello respete escrupulosamente el procedimiento legal. Además, el sector público debe garantizar la protección del patrimonio natural, paisajístico y el histórico arquitectónico, ordenando que esa transformación urbanística responda a necesidades reales y objetivas (de crecimiento, dotacionales...) de la población y, por tanto, que sea a su vez "equilibrada" y "sostenible".

Por último, mediante el urbanismo como función pública el sector público debe garantizar asimismo la materialización de derechos constitucionales como el acceso a una vivienda digna y el principio de igualdad (p.ej. evitar la construcción de guetos urbanos o un diseño de la ciudad contrario a necesidades de determinados colectivos vulnerables de la población -accesibilidad, familia, ancianos, mujeres, niños,..-). Todo ello, a cargo del promotor y de los propietarios, como contrapartida a las plusvalías (aprovechamientos urbanísticos lucrativos) que obtienen a cambio con el desarrollo urbano. En este sentido, la propiedad privada del suelo cumple en el urbanismo moderno una función social y se encuentra, por ello, limitada en su poder de disposición y sobre qué se puede hacer en ella.

De todo esto nos interesa sacar un par de conclusiones importantes respecto el urbanismo entendido como una *función pública:* primero, que nos referimos a la ordenación urbanística del territorio según necesidades colectivas reales (para ello es preceptivo escuchar las demandas de los ciudadanos), y no un instrumento de política económica para la redistribución de la riqueza. No es un instrumento para el negocio inmobiliario o para "crear puestos de trabajo". Y en segundo lugar, la necesidad de ir más allá de lo que hemos llamado más arriba *urbanismo orgánico,* esto es, aquel urbanismo cerrado, ideado y controlado dentro de "el castillo" tecno-burocrático de las administraciones públicas (recordemos, condicionadas por las aspiraciones del poder económico privado), y exigir, por el contrario, mecanismos efectivos de *democratización* de la decisión colectiva sobre la ciudad ya que ésta *ha de satisfacer primordialmente las necesidades de sus habitantes, no de los inversores privados*.

De ahí que, por ejemplo, en materia jurídico-urbanística se contemple como criterio en la interpretación de las normas de las leyes y planeamientos urbanísticos -en caso de vaguedades, ambigüedades, contradicciones entre normas-, el criterio de *menor edificabilidad* y de *mayor dotación pública*[10].

Hasta aquí el relato garantista, el *compromiso sustantivo* del Estado para con la ciudadanía de que se servirá con objetividad ese interés público y se ejecutarán esas limitaciones a la propiedad privada en beneficio del interés de la comunidad.

Sin embargo, a los hechos descritos en la primera parte de este artículo hay que sumarle el criterio legal urbanístico, determinante en la ordenación, de la equidistribución de beneficios y cargas urbanísticas, a la hora de delimitar «sectores de planeamiento derivado» y «polígonos de actuación», de manera que esa ordenación pueda justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación urbanística.

Dicho de manera más comprensible: cada vez más, en una economía dominada por la contención del déficit público, impera el criterio de que la operación urbanística ha de ser *económicamente rentable* (a eso se refiere la "autonomía de la actuación") y que, por tanto, ha de

resultar siempre beneficiosa para el propietario y para el sector público -que éste no tenga que pagar un céntimo-.

De acuerdo con ello, la operación no ha de financiarse a cargo del presupuesto público sino a cargo de los aprovechamientos urbanísticos reconocidos por el plan y que además garantice un superávit para hacer comercialmente atractiva la operación. Lo que condiciona el objetivo de la ordenación urbanística: los usos e intensidad de los usos, la edificabilidad... el escamoteo, la mezquindad respecto los espacios y equipamientos públicos y sus calidades y su mantenimiento.

A la vista de que el suelo es un recurso limitado y que la función pública del urbanismo impone límites a la rentabilidad económico-privada de las operaciones urbanísticas, el único modo de revertir ese limitativo marco legal e institucional público es mediante las prácticas de corrupción pública descritas. Prácticas de excepcionalidad, de vaciamiento del contenido de aquellos compromisos sustantivos entre Estado y ciudadanía, que permitan el trasvase y acumulación de la riqueza colectiva a manos privadas de unos pocos, pues el motor económico está en sus manos.

La imposición de las reglas de juego del libre mercado sobre las políticas públicas y sobre la materialización de los objetivos de los compromisos sustantivos del Estado, y que éste debería garantizar, constituyen a nuestro entender el factor sistémico de la corrupción pública y la corrosión de la propia función pública del urbanismo.

Notas

1. Ilustra un buen ejemplo de lo que aquí se quiere decir el informe, recientemente presentado, *Fondos de inversión: una industria depredadora de las ciudades y de los derechos humanos*, elaborado por el investigador Manuel Gabarre y publicado por el Observatorio DESC y el Observatorio contra los delitos económicos (CODE). Dicho informe analiza una de las causas del vaciamiento efectivo del derecho de acceso a una vivienda asequible en Barcelona y el área metropolitana. El informe analiza el aterrizaje en esta región de fondos de inversión con capacidad financiera para adquirir decenas de miles de viviendas a precio de saldo con ocasión de la crisis financiera e inmobiliaria 2008-2014, y que posteriormente han revendido y puesto en el mercado de alquiler a precios mucho más elevados. La gravedad del asunto, visto diariamente en decenas y decenas de desahucios, formas de acoso inmobiliario, gentrificación y una imposibilidad material para la mayoría de la población joven de acceder a una vivienda asequible y poder emanciparse, es que siendo ello contrario a la política pública de vivienda y el compromiso del Estado con el mandato constitucional (art.47 CE), ha sido que el Estado, con su política de *laissez faire* y dejar esas decisiones en política de vivienda a Economía. Así, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), una sociedad anónima creada por el Estado para gestionar los activos inmobiliarios transferidos por los principales bancos rescatados en la crisis financiera, ha encargado a esos fondos de inversión la venta de esos activos inmobiliarios al mejor precio (especulativo) posible a cambio de cuantiosas comisiones. Manuel Gabarre apunta: "es muy sintomático que todo lo que tenga que ver con la Sareb no haya recaído ni en la Secretaría de Estado de la vivienda ni en Asuntos sociales, sino en Economía, porque nos confirma que la vivienda es una mercancía financiera. (...) Dichos fondos tejen alianzas con el poder político y económico porque han de comprar bienes que han sido públicos y para hacerlo contratan a gente con los que tienen relación" (https://directa.cat/els-fons-dinversio-van-comprar-habitatges-barats-per-vendrels-en-menys-de-cinc-anys-a-un-preu-molt-superior/

2. Un botón de muestra reciente: «Extremadura activa un frente con varias autonomías para urbanizar espacios protegidos» (La Vanguardia, 23/04/2022): "El gobierno de Extremadura está trabajando en la elaboración de una proposición de ley (dirigida al Congreso de los Diputados) cuyo fin último sería abrir la puerta a la urbanización de espacios protegidos de Red Natura 2000 (enclaves de valor natural con sello europeo). (...) El gobierno extremeño quiere que se modifique la ley del Suelo porque la normativa territorial y urbanística actual "se está volviendo insegura y frágil" y se repiten los casos de anulaciones de planeamientos urbanísticos con criterios "maximalistas". Dice que la normativa coarta el desarrollo de los municipios y lamenta la interpretación del Tribunal Constitucional (sentencia de 13 de noviembre del 2019), en la que "establece que no se puede hacer ninguna actuación urbanizadora" en espacios de Red Natura 2.000 (dice la junta)".

Al respecto el abogado ambientalista Christian Morron ilustra perfectamente lo que decimos al indicar que "en un contexto de crisis, la tentación de la clase política de ofrecer a la opinión pública "proyectos de país" para justificar una mejora de la economía choca, con demasiada frecuencia, con la obligación constitucional de los poderes públicos de utilizar de forma racional los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas y de defender y restaurar el medio ambiente. No son pocas las situaciones en que se aprueban leyes o planes urbanísticos a la carta para rebajar niveles de protección ambiental y permitir así la legalización o la autorización de obras y actividades declaradas ilegales por los tribunales.

Este criterio legislativo de "oportunidad" implica, por lo general, poner en manos privadas la explotación de recursos naturales de carácter público, para privatizar los beneficios en relación a su uso y externalizar a la sociedad y las generaciones futuras los costes que genera su impacto ambiental negativo. Este proceder impide, además, la aplicación del principio de que quien contamina paga. Esta práctica parlamentaria de validación legislativa no sólo supone una clara interferencia del poder legislativo en el poder judicial, contraria al principio de división de poderes, sino también un efecto llamada hacia el incumplimiento de la legislación ambiental porque las sentencias, al final, no se ejecutan y, en definitiva, se da una discriminación respecto al resto de la ciudadanía que sí cumple la ley" («Leyes a la carta para obras ilegales», A. Cerrillo, La Vanguardia, 21/05/2014).

3. Por ejemplo, en la web del grupo de interés, de la asociación de empresas, *Barcelona Global*, respecto la problemática del acceso a una vivienda asequible (https://www.barcelonaglobal.org/es/que-hacemos/barcelona-global-challenge-sobre-vivienda-asequible/), se indica específicamente que se proponen nuevos enfoques y medidas para impulsar vivienda asequible "sin que estas propuestas pasen por incrementar el gasto público (escenario no realista en el camino de la consolidación presupuestaria actual)" (sic).

4.. El Código de Conducta del Parlamento Europeo y el de los Diputados del Congreso español ya reconocen la existencia de los lobbies como "aquellas personas o entidades, con o sin personalidad jurídica, que pueden comunicarse, directa o indirectamente, con personas elegidas o personas que ocupan cargos públicos, o su personal, en favor de intereses privados, públicos, individuales o colectivos, con el fin de modificar o influir en cuestiones relacionadas con la elaboración o modificación de iniciativas legislativas".

5.Un mecanismo sorprendente, por ejemplo, son las directrices de interpretación de las normas del planeamiento general que el propio Ayuntamiento de Barcelona va emitiendo a modo de circulares inter-

nas para sus funcionarios a medida que surgen conflictos urbanísticos. En muchas de esas "directrices"-que luego se enarbolan en los procesos judiciales como si fueran una interpretación normativa, es decir, revestida de autoridad-, se hace una interpretación sumamente laxa de las limitaciones o restricciones de la ordenación y legislación urbanísticas que son lo suficientemente ambiguas o vagas para dar juego a ello. De esta manera el promotor sale beneficiado con un aprovechamiento privado que la voluntad del planificador no parecía conceder. Asimismo, es de apreciar el abuso de un empleo meramente nominal de principios rectores en urbanismo, a efectos de "legitimar" el objetivo de interés general de la operación, cuando el planeamiento aprobado o la actividad administrativa son contrarios a la operación. También la práctica de entender los vacíos o lagunas normativas como "carta blanca" para la disponibilidad de la propiedad del promotor o la maximación de sus aprovechamientos privados a costa de otros bienes colectivos en conflicto. El abuso de mecanismos de planificación excepcionales (los planes especiales contra la ordenación del plan general) para virar la original ordenación netamente pública hacia los intereses privados del promotor. Etc. etc, etc...

6. En este sentido, hay que mencionar que el sistema tampoco garantiza la seguridad personal, social y laboral de los "alertadores" de los casos de corrupción dentro de la Administración pública o en las empresas frente al empleo por parte de autoridades, empresas y lobbies (entre otras medidas) de los llamados *slapps* (del inglés *strategic lawsuits against public participation*) o litigación abusiva contra informadores o alertadores que informan o denuncian casos de corrupción. Medidas de litigación abusiva a fin de estrangularlos en una maraña de costosísimos procesos judiciales a fin de que desistan de sus denuncias y/o aniquilarlos laboral y económicamente a los efectos de que ello sirva en adelante de disuasión e inhibición para otros informadores o alertadores.

7.Debo el uso acertado de la expresión "corrosión" para explicar lo que sigue a sugerencia de Maricarmen Tapia.

8. La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1985 (RJ/1986/655) recuerda en su fundamento quinto que "Debe en todo caso recordarse que la Ley del Suelo significó ya la consideración de la ordenación urbanística como función pública y la transferencia a una decisión pública de lo que todavía en nuestro Código Civil se defería a la mera «conveniencia» del propietario. Hasta el punto de que se ha producido una disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al mismo, privando de estas últimas al propietario y atribuyéndoselas al poder público".

9. Es importante señalar que por "en teoría" nos referimos a lo que con carácter sustantivo recogen las constituciones y las leyes sobre los principios rectores en urbanismo, los derechos fundamentales y las obligaciones básicas, que confieren al marco regulatorio y al actuar institucional de *legitimidad democrática* en su sometimiento a la ley. De ahí que el respeto a principios como el de *igualdad* obliga a la práctica urbanística a respetar la prohibición de las reservas de dispensación o "trato de favor" (en el cumplimiento de la ley) y cualquier trato discriminatorio o injusto, determinantes para identificar una actuación pública como "corrupta".

10. Así, por ejemplo, con carácter general, el art. 10 del Texto refundido de la Ley catalana de urbanismo (DL 1/2010) relativo a las reglas de interpretación del planeamiento urbanístico establece que las dudas en la interpretación del planeamiento "se resuelven atendiendo a criterios de menor edificabilidad y mayor dotación para espacios públicos y de mayor protección ambiental". O el sorprendente art. 1.3 del Plan General de Lozoyuela, donde se perfila mejor el interés público urbanístico en juego: "En la interpretación de los textos de las Normas Urbanísticas prevalecerán las condiciones de las que resulte mejor conservación del patrimonio protegido (Catálogo), menor deterioro del ambiente natural del paisaje y de la imagen urbana, mayor interés general para la colectividad, menor edificabilidad, mayores espacios públicos, menor contradicción de los usos y prácticas tradicionales y mayor beneficio social o colectivo".

NOTA SOBRE EL AUTOR

Daniel Jiménez Schlegl. Doctor en Derecho por la Universitat de Barcelona. Ha sido docente e investigador en materia de filosofía y sociología jurídica. En su actividad jurídico-profesional reciente, destaca el asesoramiento diversas entidades y colectivos vecinales en sus conflictos con la Administración local y autonómica en materia urbanística y patrimonial. Es miembro del consejo de redacción de Crítica Urbana.

EL CONTEXTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL URBANISMO

JOAQUIM BOSCH

La corrupción es uno de los principales enemigos de la ordenación racional del territorio. Una planificación adecuada siempre velará por aspectos como la sostenibilidad, la calidad de vida, la configuración de espacios habitables o la eficiencia en la gestión pública, todo ello desde la óptica del interés general.

Sin embargo, las prácticas corruptas suponen una injerencia extrema de determinados intereses económicos privados contra el bien común. El desarrollo urbanístico anárquico que deriva de la corrupción genera elevados costes sociales, como ha explicado José Luis Díez Ripollés.

Sin duda, los agentes económicos pueden aplicar diversas formas de presión sobre la ordenación virtuosa del territorio, las cuales no siempre presentan carácter delictivo. Pero las prácticas corruptas en el ámbito urbanístico, por su finalidad dirigida a la obtención del máximo beneficio para sus protagonistas, suelen provocar resultados muy nocivos para las ciudades afectadas.

Como expliqué en mi libro "La patria en la cartera", hay que situar el origen de la corrupción urbanística en España en los tiempos del franquismo y, especialmente, en el desarrollismo de los años 60. En esta etapa están documentados numerosos casos de especulación urbanística en Madrid, Barcelona y otras grandes ciudades de nuestro país que generaron cuantiosas ganancias a políticos del régimen y a empresarios afines. Ante los desplazamientos masivos del campo a la ciudad de aquellos tiempos, la edificación de hormigueros en forma de promociones públicas de vi-

viendas o el crecimiento caótico de núcleos urbanos fueron ámbitos muy convenientes para actuaciones poco compatibles con un urbanismo basado en el interés social.

De forma paralela, el proceso se extendió a numerosas poblaciones del litoral, espoleado por el *boom* turístico, con la complicidad de bastantes autoridades locales que pregonaban como signos de modernización la masificación incontrolada o el deterioro medio ambiental. Por ejemplo, los grandes pelotazos urbanísticos de Marbella no fueron inventados por Jesús Gil, que se limitó a continuar concepciones procedentes de la dictadura. Está documentado que las maniobras especulativas en la Costa del Sol comenzaron cuando los notables locales regalaron terrenos y favores a familiares de Franco y a dirigentes del régimen. Estas dinámicas tuvieron equivalentes en muchas zonas costeras del país.

Todas estas actuaciones resultaban posibles ante la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos y ante la ausencia de instrumentos de control, factores que eran inherentes a la propia dictadura. No obstante, el tránsito al sistema democrático no fue capaz de cortar con estas prácticas, aunque se produjeron mejoras legales. Fueron muy frecuentes algunas deficiencias institucionales similares durante los años 80 y 90, ante el mantenimiento de una elevada discrecionalidad y ante la falta de contrapesos en las decisiones urbanísticas. Además, el nuevo marco de pluralismo político trajo consigo la problemática de la financiación ilegal de los partidos. Y está acreditado con las más diversas resoluciones judiciales que la corrupción urbanística aportó cantidades económicas ingentes a las arcas de las principales fuerzas políticas.

Con el cambio de siglo, el fenómeno continuó expandiéndose, en el marco de la llamada burbuja inmobiliaria. Se llegó a extremos alarmantes, a partir de cambios legislativos que provocaron una desmesurada liberalización del suelo, de la proliferación irresponsable de créditos bancarios y del afloramiento de miles de millones de pesetas en dinero negro a causa de la entrada en vigor del euro. Además de los beneficios directos para los agraciados con el reparto de la corrupción urbanística, otro incentivo muy notable para los ayuntamientos fue la entrada masiva de dinero en los presupuestos municipales, procedente de licencias de obras y otros tributos locales. El resultado fue un auténtico desbarajuste urbanístico en demasiadas partes del país.

En la actualidad puede parecer que los efectos de la corrupción urbanística resultan menos visibles, a causa del desplome del sector de la construcción a partir de la crisis financiera de 2008. Sin embargo, siguen estando presentes las mismas anomalías en las estructuras institucionales que han permitido la amplia presencia en nuestro país de las corruptelas vinculadas a la actuación fraudulenta sobre el territorio. Resulta previsible que vuelvan a resurgir estas patologías en el momento en el que se produzca una reactivación económica.

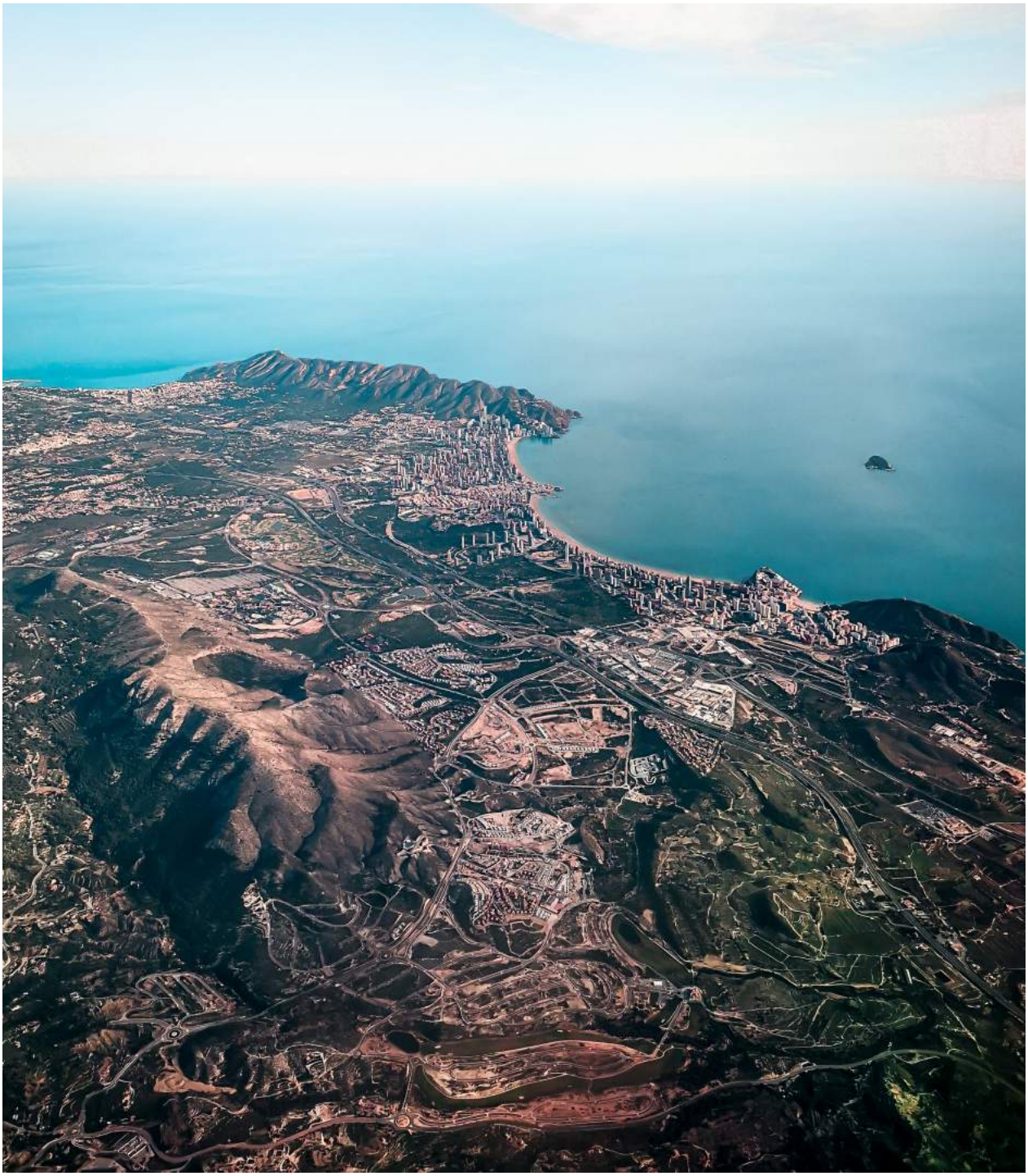
Las prácticas más habituales en la corrupción urbanística están vinculadas a la recalificación como urbanizable de suelo que no tenía esta condición, tras adquirirse antes a bajo precio por un agente económico en connivencia con el cargo político, a cambio de la compensación delictiva. Otras operaciones habituales son las modificaciones de uso del terreno o las alteraciones del nivel de edificación en espacios urbanizables. En el ámbito penal, las figuras delictivas más frecuentes en estas prácticas corruptas son la prevaricación (consistente en dictar a sabiendas una resolución administrativa contraria a derecho, para posibilitar determinadas actuaciones urbanísticas) y el cohecho (que es la denominación jurídica de lo que se conoce coloquialmente como soborno).

Ante estas conductas, las peticiones de respuesta institucional más recurrentes son el incremento de la sanción penal y el endurecimiento de las penas. Sin embargo, la acción penal siempre es tardía. Llega cuando el daño ya se ha ocasionado. Y, además, este perjuicio en el ámbito urbanístico es de reparación casi imposible cuando ya se han consolidado situaciones de hecho, con efectos muy lesivos sobre la ordenación del territorio. Cabe añadir que, como ocurre con la mayoría de delitos, a los juzgados solo accede la punta del iceberg de la corrupción real. No debemos olvidar que se trata de una forma de delincuencia que presenta enorme opacidad y serias dificultades para ser detectada. Las redes corruptas suelen contar con sofisticados instrumentos de ingeniería financiera para no dejar rastros de la conducta criminal y de los beneficios ilícitos obtenidos.

Centrar todos los esfuerzos institucionales en la esfera penal implica una venta de ilusiones que acaba causando frustración social, ante la imposibilidad de conseguir resultados satisfactorios, en acertadas palabras de Nicolás Rodríguez García. La actuación penal no puede operar en solitario, ni tampoco debe ser la más relevante, aunque cumpla funciones importantes. Además, como advierte Esther Erice, uno de los riesgos de enfatizar la respuesta punitiva es que no se adopten otros mecanismos ajenos al ordenamiento penal que serían más adecuados.

El objetivo principal no puede ser centrarse en castigar la corrupción urbanística, sino en diseñar estructuras institucionales sólidas para que esta no llegue a materializarse, en la línea de los países más avanzados. En los términos expresados por Jacobo Dopico, lo que debe cambiarse urgentemente no es tanto el derecho penal como la regulación extrapenal. Las medidas de calidad institucional habrían de profundizar más bien en la prevención.

Por ello, como subraya Rafael Jiménez Asensio, resultará fundamental reforzar los controles internos de carácter independiente, que han sido sometidos en las últimas décadas a un progresivo debilitamiento, con la incorporación de cargos de confianza y técnicos de partido. También resultan esenciales los controles externos que permitan generar marcos de supervisión, control y equilibrios institucionales. El principio de autonomía local sobre la gestión del territorio debería combinarse con una mayor vigilancia institucional de los organismos autonómicos y de otras entidades. Resulta notoria la enorme permeabilidad de los ayuntamientos ante las presiones económicas que pueden desembocar en casos de corrupción urbanística. De-



Benidorm, España, marzo de 2020. Foto: Jorge Fdez, en *Unsplash*

terminadas decisiones deberían ser analizadas desde espacios que garanticen una mayor imparcialidad y una perspectiva más amplia sobre la racionalidad de las decisiones urbanísticas.

En el ámbito preventivo resulta también imprescindible un incremento de la transparencia en las resoluciones sobre la ordenación del territorio, con reglas informativas de cumplimiento obligatorio. Resulta conocido que la oscuridad ampara determinados delitos, mientras que la luz del sol dificulta su perpetración. Al mismo tiempo, la vertebración de infraestructuras éticas en los organismos públicos estimula las prácticas positivas y las rutinas que apuntalan hábitos institucionales ejemplares.

En una esfera distinta, sería aconsejable la introducción de modificaciones en la legislación sobre la financiación de los partidos, aunque resulta imposible resumir aquí la cuestión. Está demostrado que bastantes casos de corrupción urbanística han tenido como finalidad aportar dinero a las cajas de las formaciones políticas, a través de acuerdos con tramas empresariales corruptas, a cambio de allanar determinadas operaciones urbanísticas. El control partidista de las instituciones que permiten las componendas indecentes favorece estas maniobras. En consecuencia, en la medida en que existan más controles sobre las tesorerías reales de las fuerzas políticas, podrán desaparecer estos incentivos para propiciar actuaciones corruptas en el ámbito urbanístico.

La corrupción no es un problema de delincuencia ordinaria, sino esencialmente de configuración de nuestros organismos públicos. Como indica Manuel Villoria, las causas fundamentales de las prácticas corruptas están relacionadas con defectos institucionales muy graves y con áreas de riesgo poco protegidas. Por ello, los parches puntuales no podrán resolver el problema. Necesitamos profundas reformas estructurales que nos hagan mejorar en calidad institucional.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Joaquim Bosch Grau. Magistrado. Ingresó en la carrera judicial por oposición en 2002. Ha participado como ponente en numerosos congresos, cursos y actividades formativas de ámbito estatal e internacional. Colabora habitualmente como experto en temas jurídicos en diversos medios. Entre 2012 y 2016 ha sido portavoz nacional de Jueces para la Democracia. Actualmente es portavoz territorial de esta asociación en la Comunidad Valenciana. Su último libro es *La patria en la cartera. Pasado y presente de la corrupción en España*. Barcelona: Ariel, 2022.

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 funcionariado, 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 está 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 insoportables. 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 Hacien-

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 deja 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 conceptuado 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).

.

URBANISMO Y CORRUPCIÓN

AUREA SOTO

El urbanismo en el Estado español descansa en muy pocos –esenciales- artículos de la Constitución española. Algunos de estos principios estaban en las leyes de urbanismo de España desde 1956, y que incorporamos a la más importante de nuestras leyes en 1978. Con estos mimbres, ¿qué puede salir mal?

Art. 1 1. España se constituye en un estado social y democrático de derecho...

2. la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del estado.

Art. 14 los españoles son iguales ante la ley...

Art. 33 1. se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Art. 45 1. todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva...

Art. 47 todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Fontiñas, Santiago de Compostela. Foto: Archivo Crítica Urbana.

Aprendí urbanismo y arquitectura en los 80 mirando a Barcelona, a Bohigas[1], este catalán que acompañó a Maragall hacia la Barcelona contemporánea -años de esperanza, de modernización- y después premonitorio en el 97: "¡Viva la especulación! ¡Muera el urbanismo! ...Si esto se confirma, estamos en vísperas de un desastre económico, social y ecológico"[2], refiriéndose a lo que llegó, la *Ley 6/1998, del suelo*, del neoliberalismo de Aznar: todo el suelo se declaró urbanizable salvo que estuviera expresamente prohibido y se valoraría por expectativas de mercado, no por su valor real.

El contexto

Así se creó el mejor hábitat para el objeto de este artículo ***urbanismo y corrupción***, en un país de-formado por 450 años de corrupción. *Cuando Madrid despertó, la especulación ya estaba allí*[3], Ignacio Marinas, 20/04/2018 (léanselo).

Crece el boom inmobiliario de la construcción, que las urnas refrendan una y otra vez, cabalgando sobre la especulación y la continua recalificación municipal de los terrenos - sin parapeto medioambiental en un territorio que hasta el 2006 no incorpora las directivas europeas medioambientales, que terminó con el estallido de la burbuja inmobiliaria ("las cuentas del FROB de 2012 apuntan a pérdidas en torno a 42.000millones... las ayudas públicas a la banca suman ya 61.000 millones sin avales ni banco malo...", "...6.200.000 parados primer trimestre 2013")[4] y como describe el preámbulo de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* " ...España posee actualmente, ..., suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años"[5].

El sistema se convirtió en perverso, corrupto, esencialmente porque la ley lo era. Característica de esta época fue una inexistente judicialización. Que estalló como fuegos artificiales a partir del 2012 con la crisis derivada de la burbuja inmobiliaria. Entonces había que buscar culpables.

Ningún autoanálisis. La "catarsis" debía servir para el espectáculo. Se puso en marcha la máquina del fango que describió Roberto Saviano[6] "... El objetivo es poder decir: 'Todos somos iguales'. El mecanismo de la máquina de fango, en el fondo, es esto: poder decir 'Vosotros también lo hacéis'. Y funciona muy bien, porque en el fondo es lo que la gente quiere oír. Porque si somos todos iguales, nadie necesita sentirse mejor, hacer algo para ser mejor. La máquina de fango quiere decir: todos tenemos las manos sucias, todos somos iguales."

Centro histórico, Ourense. Foto:: Maricarmen Tapia.

Fue la política la que hizo que la legislación volviera a su cauce en 2007[7] y hoy la legislación básica estatal explica en su exposición de motivos "el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.... El suelo, ... es también un recurso natural, escaso y no renovable... tasar la realidad ..." teniendo un papel ya esencial en el urbanismo y el territorio la legislación medioambiental.

Trabajar en urbanismo

Aprendí a trabajar en urbanismo y gestión sabiendo que un documento empezaba en la mesa y terminaba en la última resolución judicial del contencioso. Ordenar el espacio en el que vivimos los humanos y los otros es una disciplina compleja y llena de otras disciplinas, como una muñeca rusa; la construcción, la estructura no son arquitectura, pero nadie puede hacer arquitectura sin dominarlas; lo mismo que la norma en el urbanismo. Es insensato el desdén con que demasiados tienden a mirar la norma; inconscientemente.

En este contexto informamos, resolvemos, trabajamos. Y sin descartar el penal. En España vamos teniendo una amplia perspectiva, incluso los más reacios a verlo, ya saben que juegan en este escenario. Que en el urbanismo, administrativamente, cualquiera puede cuestionar, e investigar.

Y sabiendo que cualquier denuncia o querella en el momento en que se presenta (falsa o verdadera), el instructor está casi obligado a admitirla a trámite para la comprobación de los hechos; las admisiones a trámite pueden ser casi automáticas. Depende[8]: esto permite que los demandantes generen un efecto intimidatorio reclamando cantidades muy elevadas y obligan a que el querellado deba realizar un gran esfuerzo económico para pagar los costes procesales (abogado, procurador, etc.) probablemente durante años y en medio del "ruido de los medios".

Cualquiera que desempeñe responsabilidades en urbanismo y desde la honestidad, sea funcionario o representante público, -la solvencia y el trabajo ni hace falta decirlo- debe acompañarse de un abogado, con conocimientos solventes de derecho administrativo y especializado en Urbanismo. Mejor dos, en quien tener la misma confianza que en tu médico de Atención Primaria. Que tenga valor.

Y ahorrar, para el pago de las provisiones de fondos y de los honorarios. Castresana[9] habla de la igualdad de armas: "Me encontré en el caso de Jesús Gil ante la Audiencia de Málaga sólo frente a catorce acusados defendidos por los catorce despachos de abogados más

importantes de España, con la consecuencia de que la capacidad de gestión del proceso que tenía la defensa era infinitamente superior a la que tenía el fiscal. .... Siempre como David ante Goliat". Siempre ha sido y será así.

La ficción se basa en la realidad, y generalmente la segunda supera a la primera; para trabajar en cualquier ámbito de la vida en la que se asuma responsabilidad, es bueno leer. El urbanismo es tan épico como un viaje a Ítaca, largo, difícil, y hermoso: "Ten siempre a Ítaca en la mente / Llegar ahí es tu destino. / Más nunca apresures el viaje"; dice Cavafis que no olvides la meta, pero sabiendo que "todo" es el recorrido.

Termino desde Santiago el de Compostela, con un elogio del urbanismo y de la política, con la calma que produce saber que todo pasa y lo maravilloso permanece; recordemos a su Alcalde Xerardo Estévez, en los mejores años de la capital[10]: "A la luz de la experiencia, y desde mi posición socialdemócrata, puedo decir que ha pesado más, a la hora de ejercer como alcalde, el haber sido arquitecto que político. La política municipal genera en el arquitecto fuertes contradicciones, obligándolo a adoptar decisiones claras y tajantes: abandonar el ejercicio libre de la profesión sin componendas y pasar a ejercer de otra manera, porque lo más importante es tener las manos libres. Toda ciudad -sobre todo algunas- precisa un proyecto de transformación necesariamente culto. Las ciudades españolas, tal como las habíamos heredado, eran una mezcla de negocio bárbaro, de falta de dirección y de ilusión colectiva. En los primeros años de democracia, la sensación que se tenía era la de ser un médico de urgencias, donde las esperanzas volcadas por los ciudadanos eran incluso superiores a nuestras posibilidades reales..."

Notas

1. https://elpais.com/espana/catalunya/2021-12-01/oriol-bohigas-un-urbanista-intelectual.html
2. https://elpais.com/diario/1997/03/07/opinion/857689203_850215.html
3. https://www.infolibre.es/noticias/opinion/blogs/insostenible/2018/04/22/cuando_madrid_desperto_especulacion_estaba_alli_81796_2007.html
4. https://www.infolibre.es/economia/banca-aumenta-beneficios-apaoyada-100-000millones-dinero-publico_1_1092970.html
5. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938
6. https://espacioservisoci.blogspot.com/2011/11/vente-conmigo-vieni-via-con-me-de.html
7. https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701
8. https://rebelion.org/que-es-el-lawfare/
9. https://www.eldiario.es/politica/carlos-castresana-fiscal-derecho-viene-estrasburgo-bruselas_1_8449956.html
10. https://elpais.com/diario/1996/07/01/cultura/836172019_850215.html

NOTA SOBRE LA AUTORA

Aurea Soto, Arquitecta. Trabajó como arquitecta en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela, en Planeamiento y Gestión, desde 1998 hasta el 2000; desde el 2000 hasta el 2007, en la Empresa municipal del Suelo y Vivienda EMUVISA, de Santiago de Compostela. Desde 2007 hasta 2015 fue Concejala de Urbanismo en el Ayuntamiento de Ourense en el Gobierno del PSOE y BNG. Desde entonces es arquitecta en el Concello de Santiago de Compostela.

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 urbanismo 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 y Rosalía Macías, 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.

- Fernando Jiménez y Manuel Villoria. Corrupción en el Paraíso: el desconcertante caso de Lanzarote (Islas Canarias, España). *Práctica Urbanística*. Nº 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 Internacional, capítulo español. Presidente de la Comisión de ética del Comité Olímpico Español. Ha sido también Secretario de la Comisión de Ética de la UGT.

COOPERACIÓN CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL URBANISMO

ITZIAR GONZÁLEZ VIRÓS

Imagen de una de las sesiones de cooperación ciudadana de las Ramblas de Barcelona (enero 2018).

Este breve escrito quiere dar noticia del trabajo que he realizado a lo largo de 20 años en la definición de una metodología de cooperación en materia de urbanismo entre la ciudadanía y las administraciones públicas que mejore la calidad democrática de las instituciones.

En un contexto de gran exigencia ciudadana a los gobiernos e instituciones públicas para enfrentar las múltiples crisis socioeconómicas, medioambientales y sanitarias, entre otras, era necesario diseñar procesos comunitarios que permitiesen reforzar los vínculos entre ellos y, por lo tanto, recuperar su potencial de alianzas y acciones conjuntas.

Para poder saber si esta metodología podría vincularse al ámbito de la prevención de la corrupción, nos pusimos a investigarlo junto al abogado Daniel Jiménez Schlegl y al arquitecto Alberto Malavía durante el año 2020[1]. Nuestro deseo era reivindicar la cooperación ciudadana como una herramienta que ayude a la construcción de una nueva cultura de intervención y transformación del territorio que sea respetuosa con la diversidad de necesidades y visiones de una comunidad amplia y diversa.

Tal como Daniel Jiménez explica en muchos de sus escritos, bajo el término de "interés público" e "interés general", las administraciones han blanqueado operaciones especulativas y de tráfico de influencias, contribuyendo activamente a la extracción de rentas de lo público hacia el sector privado, con un reparto "injusto" entre los beneficios privados y la participación de la comunidad en las plusvalías.

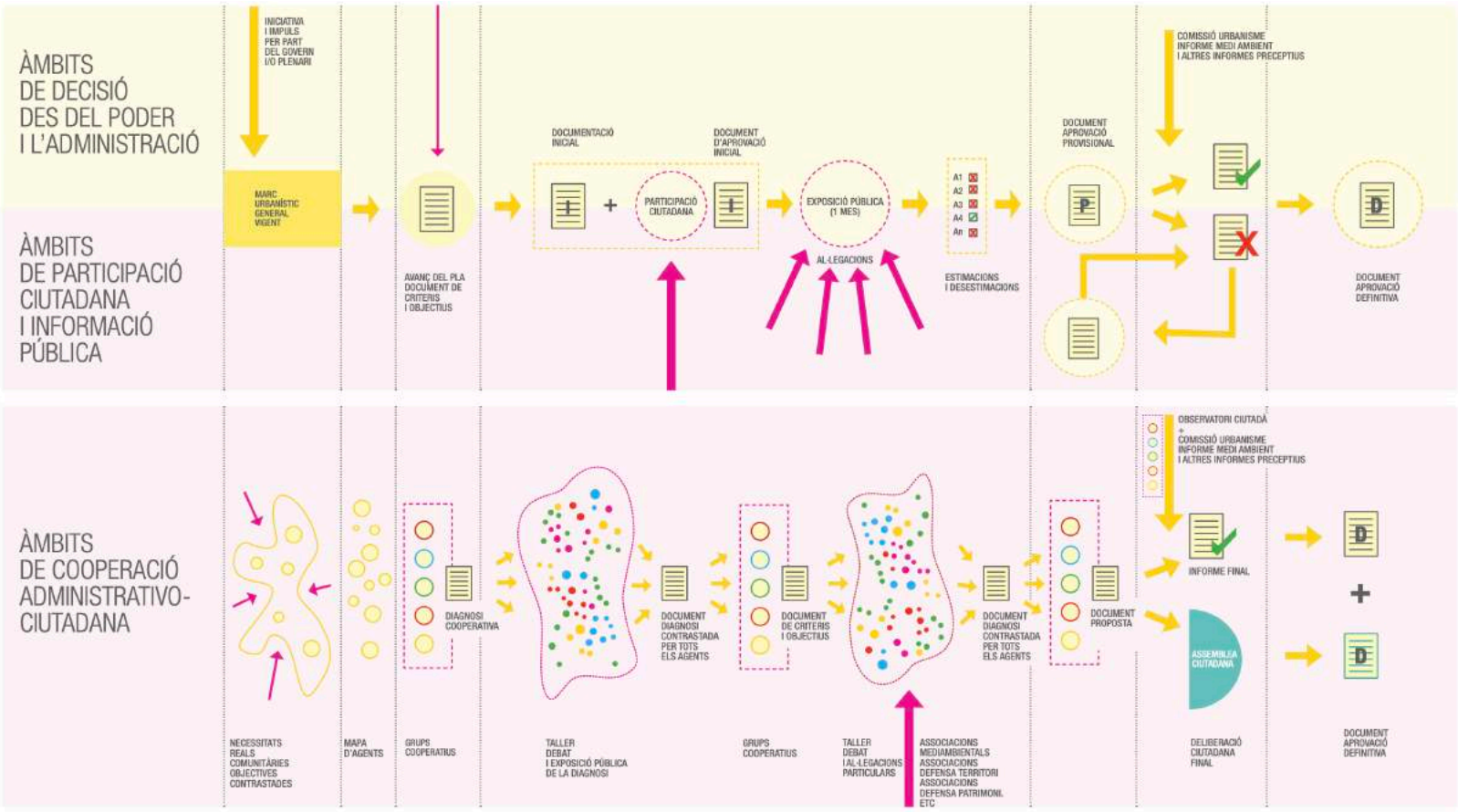


Figura 1. Esquema de la vía formal ordinaria en la tramitación urbanística y propuesta de vía alternativa. Elaboración propia.

Para ello ha sido clave la indeterminación del concepto jurídico de "interés general" y aquí radica precisamente nuestra propuesta de reivindicar que una de las condiciones necesarias para poder considerar un bien, como un "Bien común" es que es necesario que exista una comunidad que lo reivindique, haga uso y lo defienda.
Es precisamente esa comunidad, la única que puede legitimar una definición ciudadana más precisa y a la vez objetiva del concepto jurídico indeterminado. Y añadiría que más legítima desde un punto de vista de la calidad democrática y presencia directa en la gobernanza de la ciudadanía.
De esta manera, tanto la ciudadanía (que recordemos que tiene la posibilidad de presentarse siempre como acusación particular pero con grandes riesgos y costes económicos) o la propia administración (que ve cómo se dilatan muchas de sus actuaciones debido a los recursos contencioso-administrativos o alegaciones que al ser desestimadas generan rechazo ciudadano) podríamos encontrar la manera de mostrar la trazabilidad de la toma de decisiones y validarla ciudadanamente con la comunidad afectada directa o indirectamente.
Se trata de articular una metodología de cooperación[2] entre ciudadanía y administración que permita que sea la propia comunidad afectada por la actuación urbanística quien concrete los términos específicos del interés público y, por tanto, que lo dote de seguridad jurídica en su posterior desarrollo.

Imagen de la puerta del espacio de cooperación ciudadana en las Ramblas (2018)- Foto de la autora

En nuestra investigación procuramos hacer más comprensible cuáles son los procedimientos formales en materia urbanística a fin de poder contraponer después nuestra vía alternativa[3]. El esquema de la figura 1 muestra cómo el actual marco legal deja siempre un papel subsidiario a la ciudadanía y otorga un rol principal de impulso y toma de decisiones al poder y la administración[4]. De alguna manera, la ley promueve que siempre sea desde el ámbito del poder (*Top-down*) que se tomen las decisiones y se determine cuál es el interés general y que luego , con clara desventaja temporal respecto a lo avanzada que está la tramitación de los proyectos, se asoma una ciudadanía "jadeante" que con gran esfuerzo y sin ninguna remuneración, lucha por demostrar lo absurdo de la propuesta, evitar afectaciones o vulneración de derechos e incluso denunciar, llegado el caso, la corrupción y enriquecimiento ilícito de sus promotores[5].
Frente a esto, dibujado esta vez en la parte inferior del esquema (Figura 1) propongo otro procedimiento de actuación. Fundamentalmente, invierto el mecanismo *Top-Down* de la vía formal ordinaria y propongo algo que va más allá de lo que conocemos como *Bottom-up* para pasar a un esquema horizontal entre iguales. En la vía que muestro, es obligatorio que quede justificado el interés inicial y la necesidad objetiva por parte de todas las partes de impulsar esa tramitación urbanística desde el principio. También es fundamental tomarse el tiempo necesario para realizar un completo mapa de agentes que no excluya a nadie que pueda sentirse concernido por la actuación. A partir de ahí, se pueden organizar grupos cooperativos ciudadanos en los que es fundamental mezclar ciudadanía experta con los técnicos de las administraciones, así como aquellas personas y asociaciones de todo tipo que vivan o actúen en el ámbito objeto de la actuación. La primera fase pasa por realizar una diagnosis colaborativa entre las personas que forman parte de los grupos cooperativos, para después refrendar lo realizado con la ciudadanía en general que de manera aleatoria asista a un taller abierto y confirme la diagnosis.
La segunda fase es establecer los criterios y objetivos que se deben aplicar y alcanzar con la propuesta. Esta fase es fundamental para mejorar las argumentaciones y expectativas de lo que se desea conseguir con la actuación y permitirá que la gente pueda hacer luego la valoración y seguimiento de si se han conseguido alcanzar o no. Finalmente, el documento final en la tercera fase se lleva tanto a los organismos competentes en informar de su idoneidad, con una asamblea general ciudadana. Ambos informes, el de las autoridades competentes y el de la deliberación ciudadana son preceptivos para la aprobación final y deben complementarse. El primero describe cómo deben actuar las administraciones y el segundo crea los mecanismos de

Rambla de Canaletas. Barcelona. Foto: Maricarmen Tapia.

fiscalización y seguimiento de la ciudadanía para que no se produzcan cambios o desviaciones.

En la introducción a su libro *The Death and Life of Great American Cities* (1961) Jane Jacobs nos habla de la "articulación de formas sutiles, pero estratégicas de cooperación de las personas" refiriéndose a lo que realmente hacía habitables los barrios de la ciudad de New York. Porque sin duda esa es la pregunta que cabe plantearse: ¿Quién hace la ciudad? ¿Se puede delegar el derecho a la ciudad? ¿En qué medida, formar parte de la ciudad es también poder impulsar el diseño de sus políticas comunitarias y acompañar e influir en las políticas públicas de las administraciones?

Jane Jacobs lo dice claramente. Vivir en la ciudad, sumarse a una vida colectiva en una ciudad, es convertirte en una institución social con una capacidad definitiva de hacer que se preserve la vida. Sin las personas que "hacen barrio" se perdería todo control social y, lo peor, la capacidad estimulante y vital de un buen entorno relacional que iguala las diferencias socioeconómicas y culturales de las diferentes personas y les reconoce toda su capacidad performativa de transformar no solo su realidad sino la realidad colectiva.

Aun así, nadie habla de cómo la ciudadanía no solo puede llenar de vitalidad la vida de nuestros barrios, sino que también puede contribuir de forma radical a la mejora de nuestras democracias. No hemos valorado suficientemente el potencial que existe en una alianza entre administraciones públicas como extensión natural de la comunidad y la ciudadanía. En noviembre del 2017 y durante 6 meses, dirigí un equipo transdisciplinar para realizar el proyecto integral de rescate de La Rambla de Barcelona[6] e incorporamos a nuestra *UTE Km Zero*, los pocos vecinos que aun residen allí (SOS Rambles). Junto a ellos construimos un amplio mapa de agentes y logramos sumar a 500 personas durante el proceso cooperativo que llamamos "Comunidad Rambles". La misión de esa comunidad era realizar el seguimiento y garantizar la trazabilidad y transparencia en la implementación de las 53 actuaciones y proyecto de reurbanización. Habíamos conseguido trasladar la metodología de la cooperación, que he intentado resumir en este artículo, al corazón de la ciudad de Barcelona con sus malas prácticas de abuso tecnocrático en materia de urbanismo (fotografía de la pág. 26).

La respuesta no se hizo esperar. En menos de un año se disolvió y dispersó activamente por parte del Ayuntamiento de Barcelona la Comunidad Ramblas. Nadie dijo que prevenir la corrupción esté aún enraizada en ninguna agenda política. Sin embargo, no hay otro camino para recuperar nuestras democracias y garantizar un buen gobierno de nuestras instituciones. Desde el "Espacio Cooperativo Ciudadano" (fotografía de la pág. 28) que abrimos en plena Ramblas, trabajamos desde la horizontalidad y mutuo reconocimiento de todas las partes. Demostramos que es posible y comprobamos, una vez más, que nuestros políticos no están aún dispuestos a renunciar a los beneficios inconfesables que obtienen con la cultura clientelar que fomenta la corrupción en materia de urbanismo.

Notas

1. A lo largo del 2020, el abogado Daniel Jiménez Schlegl, el arquitecto Alberto Malavía y yo misma, arquitecta también, realizamos un documento que resumía algunas de las conclusiones a las que habíamos llegado a partir de nuestra investigación y práctica de compromiso profesional y cívico, a lo largo de 20 años, en defensa de los intereses de la ciudadanía en materia urbanística. Muchas veces enfrentándonos a unas administraciones que en términos del mismo Daniel Jiménez Schlegl, practicaban de manera sistemática lo que él nombra *corrupción pública*. (Remito a leer al respecto en su artículo en este mismo número de la revista *Crítica Urbana*).
Para realizar dicho documento cuyo título completo es *Cooperación ciudadana y prevención de la corrupción en el urbanismo. Hacia una definición ciudadana del concepto jurídico indeterminado de interés público* contamos con el soporte económico de la Agencia de Transparencia del Área metropolitana de Barcelona. La sesión de presentación de este está accesible en su canal YouTube: https://youtu.be/PJ8A4zb3gAI y en su página web está publicado íntegramente en formato pdf.
2. Utilizo el concepto de cooperación y no el de participación, por ser la cooperación el término que mejor describe la igualdad y reconocimiento de las aportaciones de todos los agentes implicados. El término participación implica la jerarquía y superioridad de unas administraciones que *nos invitan a opinar* sobre sus propuestas, pero que no nos dejan realmente influir en los resultados, ni oponernos a las iniciativas si no nos parecen necesarias ni de interés colectivo. En la participación se da el *sometimiento* de la gente a la voluntad del gobierno de la ciudad (relación vertical entre las partes) En la cooperación, no hay acción pública sin el impulso y manifestación de interés de la gente (relación horizontal entre las partes).
3. En el esquema vemos la vía formal ordinaria de planificación de la ciudad, para después hacerlo en relación con la vía formal ordinaria de la participación ciudadana en el planeamiento. Se trata de entender cuál es actualmente el espacio que la ley deja para la intervención de la ciudadanía en la transformación de su ciudad y territorio.
4. Entendemos por poder el conglomerado de intereses de los partidos políticos y su constelación de alianzas económicas y lobistas. De la misma manera, consideramos por la experiencia en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que existe un "abuso tecnocrático" por parte de los gerentes y directivos de los departamentos jurídicos y urbanísticos de su administración y que se suman así a los intereses "privados". Bajo el manto de su condición de administración pública esconderían su colaboración con los intereses partidarios y privados.
5. Siendo yo concejal del Distrito de Clutat Vella en Barcelona (2007-2010), me visitó un joven abogado que defendía a los vecinos del barrio de Sant Pere contra la modificación puntual del Plan General que substituía un edificio calificado como equipamiento escolar por un hotel al lado del edifico modernista del Palau de la Música (de nuevo remito a nuestra investigación referenciada en la nota 1 para acceder a la descripción de este caso). Dicho abogado resultó ser Daniel Jiménez Schlegl y su explicación, no sólo me convenció que debía oponerme a esa esa modificación del planeamiento, sino que me determinó a dimitir al no conseguir que el equipo de gobierno compartiese nuestro criterio. Años después, la cúpula de urbanismo y del Palau de la Música fueron imputados y el fallo judicial, aunque no consideró la operación como un delito penal, sí reconoció que administrativamente no se había demostrado el interés general de la operación. Ese joven abogado tenía razón, y al cooperar con su concejal y los vecinos del barrio sin duda contribuyó a esclarecer cuál era "el verdadero y ahora ya legitimado" interés general.
6. En la página web del Ayuntamiento de Barcelona: https://ajuntament.barcelona.cat/lesrambles/es se puede encontrar la información y descripción del proceso cooperativo que dirigí en el 2018.

NOTA SOBRE LA AUTORA
Itziar González Virós (Barcelona 1967). Arquitecta y urbanista. Ha trabajado en decrecimiento urbano, optimización de viviendas públicas y Planes locales de vivienda, rehabilitación de centros históricos urbanos y en el medio rural. Desde 2002 se ha especializado en procesos de cooperación ciudadana y resolución de conflictos entre ciudadanía y administración en materia de urbanismo y obra pública. Ha sido concejala electa del Distrito de Ciutat Vella de Barcelona (2007-2010) . Junto a la UTE Km Zero, ganó en 2017 el concurso internacional para la redacción de las estrategias de actuación y el proyecto de reurbanización de la Rambla de Barcelona. Es fundadora del ParlaMent ciutadà y presidenta del Observatorio ciudadano contra la corrupción.

LA CORRUPCIÓN EN LA VIDA DE LAS CIUDADES

PABLO TRIVELLI O.

Mural en Santiago Centro, Santiago de Chile. Foto: Maricarmen Tapia, 2022.

Existe la noción de que en el ámbito de la administración municipal es donde se dan los mayores niveles de corrupción dentro de la administración del Estado.

No es de extrañar, porque si bien el grueso del espacio urbano es de carácter privado y se mueve en base a estímulos materiales a través del mercado, no es menos cierto que la esencia de la ciudad es lo público. No podría existir una ciudad sin que haya un ente que vele y se haga cargo del bien común, porque la suma de los intereses individuales no hace una ciudad ni conduce a una convivencia posible.

Es un preámbulo necesario porque, si esto es verdad, la acción pública no sólo es esencial para promover el bien común, sino que significa poner límites y restringir el alcance que, legítimamente, puede tener el sector privado. Significa que hay en todos los ámbitos de la vida urbana unas fronteras al quehacer del sector privado.

Surge la corrupción en la administración de las ciudades cuando quienes deben hacer cumplir las normas de convivencia no cumplen con su deber, y quienes deben decidir sobre el destino del gasto y la inversión pública en el territorio no siguen las directrices de las decisiones de gobierno, estimulados por pagos, prebendas de, o compadrazgo, parentesco o amistad con quienes se benefician de esta negligencia. Hay una tensión permanente y generalizada entre los intereses individuales y el interés y el bienestar colectivo.

Son cuestiones de todo orden y en una escala muy amplia. Abarcan desde asuntos poco trascendentes a escala vecinal, como el trazado del recorrido de la locomoción colectiva y la localización de los paraderos, hasta arreglos que pueden generar grandes fortunas, autorizando inversiones inmobiliarias fuera de la normativa.

Son actos administrativos que no significan un involucramiento directo con flujos financieros, con sustracción de dineros públicos, pero que pueden generar grandes fortunas, ya sea por la posibilidad de hacer negocios al margen de la ley o por evasión en el pago de impuestos.

En la medida en que no hay transferencia de billetes y monedas de propiedad fiscal hacia personas fuera de la administración pública en términos ilegales, la cosa puede ser menos evidente y a veces menos escandalosa, pero no menos gravosa.

La corrupción que genera los mayores beneficios privados se registra principalmente en la administración de la normativa que afecta el potencial inmobiliario de predios individuales o conjuntos de predios, lo que puede adoptar distintas modalidades. Por ejemplo, las presiones para ampliar el espacio comprendido por el límite urbano, porque una vez que se ha incorporado esos suelos a la ciudad, el valor de mercado puede ser mucho

más alto, generando grandes riquezas, sin que haya mediado ningún esfuerzo productivo ni aporte a la ciudad.
También se generan enormes utilidades cuando se autorizan edificaciones en espacios fuera del límite urbano, por ejemplo, en espacios de borde costero, en lo que se denomina terrenos de playa, porque se invaden, para beneficio privado, espacios que son de uso público. Los beneficios para los desarrolladores inmobiliarios pueden ser muy altos y los proyectos pueden generar escándalos en la medida que son muy visibles, pero eso no cambia las cosas.
Si bien la definición de límite urbano tiene importantes consecuencias pecuniarias para los dueños de los terrenos beneficiados, también lo tiene, en forma más difusa, la lucha por establecer normas de subdivisión predial mínima, de densidad y de altura de edificación en los planes reguladores comunales para así evitar el desarrollo de viviendas sociales, sobre la base del prejuicio que las viviendas sociales generan un impacto adverso sobre los valores de las propiedades en los barrios de su entorno.
La agudización de la segregación socio económica espacial en base a la promulgación de normas de planificación urbana constituye, sin lugar a dudas, un caso de corrupción moral.
En este mismo ámbito se inscriben las normas de subdivisión predial mínima de suelos rurales, que desde hace varias décadas permiten un tamaño mínimo de 0,5 hectáreas, pero no permiten un cambio de uso de suelo, que debe seguir siendo agrícola. Se han generado grandes fortunas. Se crean vastos espacios de desarrollo habitacional en bajísima densidad sin ningún servicio y sin condiciones ambientales sustentables, que imponen una pesada carga a los municipios. Han pasado décadas destruyendo el medio ambiente y las escasas tierras de primera que hay en Chile. Es una ilegalidad generalizada que ningún gobierno ha enfrentado, lo que también constituye un acto de corrupción en la medida que no pone atajo a una cuestión evidentemente ilegal que genera un daño inconmensurable al país.
Es una corrupción de la autoridad que a nadie asusta y a nadie alarma. Esto es así probablemente porque los perjuicios se le hacen al país y no a personas individuales o a instituciones que se vean directamente afectadas. Cuando los daños son sociales, no se percibe lo mismo que cuando le roban a alguna persona específica una especie concreta.
Más brutal es el engaño que se hace a hogares de menores ingresos al vender derechos sobre un lote de terreno, con todas las formalidades de escrituración formal necesarias, haciendo creer que se está adquiriendo un lote de terreno individual. El gestor compra terrenos agrícolas a precio por hectárea y lo vende al valor de un metro cuadrado urbanizado. Inconscientes del engaño, muchos compradores acuden al municipio local reclamando la instalación de agua, alcantarillado y electricidad. Se transforman en una pesada carga para el municipio.
Por muchos años se combatió los loteos que no cumplieran con los requisitos básicos de urbanización (Loteos Brujos) incluso con penas de cárcel; hoy las autoridades están en jaque porque la venta de un derecho sobre un lote es algo legal. Es un fenómeno que se masifica por todo Chile, con nombre y apellido de los autores. Lo más dramático de esta estafa, es que se engaña a hogares de bajos y muy bajos ingresos.
El incumplimiento de las normas de edificación abre otro frente de corrupción. Hay casos de proyectos

Santiago Centro, Santiago de Chile. Foto: Mariarmen Tapia.

inmobiliarios fuera de norma de edificación, especialmente la transgresión a los límites de altura y de densidad. Afectan adversamente el asoleamiento y la privacidad de la vida en los predios vecinos, la capacidad de las redes de agua y alcantarillado y la capacidad vial. El público en general no lo detecta hasta que la obra ha avanzado suficientemente para dejar en evidencia la transgresión.

Suele ser muy tarde, porque si bien se puede paralizar la obra e iniciar una indagación, y puede haber sanciones de distinta índole, pero nunca se demuele. Hay siempre un argumento del valor social de lo edificado para defender lo construido. No se conoce que haya habido demoliciones una vez detectada la ilegalidad.

Si se trata de un edificio residencial construido ilegalmente que ya ha sido recibido por la municipalidad, enrolado en el registro de propiedad y vendido, se suele argumentar que los compradores, que por lo general son personas ajenas a la empresa inmobiliaria, pero beneficiarios en último término, actuaron de buena fe al adquirir algo ilegalmente construido. Argumento legítimo, pero falaz, en la medida que se han suscrito promesas de compra, incluso antes de haber iniciado las obras, muchas veces en un clima de antagonismo con la comunidad litigante, que resulta difícil de ignorar. Hay muchos edificios que están vendidos antes de ser recibidos. Por lo general hay impunidad.

Los pleitos legales suelen ser entre las comunidades locales y las inmobiliarias. Hay en esto un gran desequilibrio de poder y de recursos para litigar en los tribunales. Es un poder sin contrapeso en relación a las comunidades locales, que tienen pocos recursos, muchas veces no tienen cohesión social, y tienen poco aguante en el tiempo para enfrentar una lucha legal de largo alcance. Es más, hay casos en los que la municipalidad se niega a litigar judicialmente con empresas inmobiliarias por miedo a perder un juicio y no tener recursos para pagar una indemnización de perjuicios si fuera el caso.

No es por casualidad que en estos tiempos haya empresas inmobiliarias en que el profesional más importante es un abogado y no un ingeniero comercial o un arquitecto.

La generalización de casos de corrupción genera una pérdida de confianza en el sistema, tal como sucede con la denuncia de delitos comunes. Las personas afectadas ya no creen en la policía y en la justicia y, por lo tanto, no hacen denuncias de hurtos, robos incluso de asaltos porque sienten que igual no se hará justicia.

Por todas estas razones y muchas otras, hay personas que ya no creen en la administración municipal y han perdido la confianza en la fe pública, deslegitimando su existencia al restarse como ciudadanos.

Afortunadamente, hay en la base territorial y en el mundo de las ONG una fuente inagotable de energías de lucha por la democracia y la transparencia en la administración pública.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Pablo Trivelli Oyarzún. Economista de la Universidad de Chile, Ph.D. Economía U. de Cornell. Editor del Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago desde 1982. Apoyo a organizaciones de hogares sin casa en la búsqueda de terrenos y en materias de políticas urbanas y de vivienda. Profesor Titular Universidad Mayor en Chile y profesor de la Maestría en Economía Urbana, Universidad di Tella, Argentina, desde 1997 hasta hoy. Investigador en temas de organización social del espacio, mercado de suelo urbano y financiamiento municipal.

UN PROBLEMA PERSISTENTE.

LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA

ELIA CANOSA Y ÁNGELA GARCÍA

La corrupción urbanística es un tema central para la democracia, la economía, la sociedad y, como no, para el propio urbanismo español. La cantidad y calidad de las investigaciones y análisis realizados y difundidos en estas dos primeras décadas del nuevo siglo son indicadoras tanto de la importancia del fenómeno como de la respuesta crítica y firme de académicos y profesionales de diferentes disciplinas, así como de activistas y otras personas comprometidos con la ciudad y los ciudadanos.

La recurrencia en la publicación de ensayos y trabajos de investigación sobre la corrupción urbanística, avisando de su revitalización, como ocurre en estos últimos años, suele ser paralela a los cambios en el ciclo económico, ahora recesivo, y a la reivindicación de la construcción como motor de la recuperación, pieza clave de la corrupción. La coincidencia de estos hechos en la actualidad es un claro aviso de un nuevo periodo álgido de escándalos y denuncias. Junto a las publicaciones en revistas y libros especializados hay que destacar la relevancia de la labor de la prensa, de algunos blogs rigurosos y de otros medios, como la novela o los documentales, que no sólo crean opinión sino que se convierten, sobre todo la prensa, en fuente casi exclusiva para el inventario, cuantificación y localización de casos y procesos

Pese a la continuidad y la envergadura actual del fenómeno, propios de un mayor desconocimiento, han sido identificados certera y rigurosamente los factores esenciales para su desarrollo y, por lo tanto, las claves para su limitación: las propias bases del urbanismo español, el modelo urbano imperante y una normativa prolija y compleja con numerosas instancias para la reclamación. Por ello, más allá de los necesarios estudios de nuevos casos y las reflexiones sobre los avances normativos y sociales, podemos derivar hacia el tratamiento de algunas cuestiones conceptuales y reivindicar los medios, algunos más novedosos, de presión y denuncia de la corrupción urbanística. En este sentido, abordaremos tres asuntos que consideramos esenciales haciendo hincapié en el apoyo de distintos medios de comunicación que, junto a los especialis-

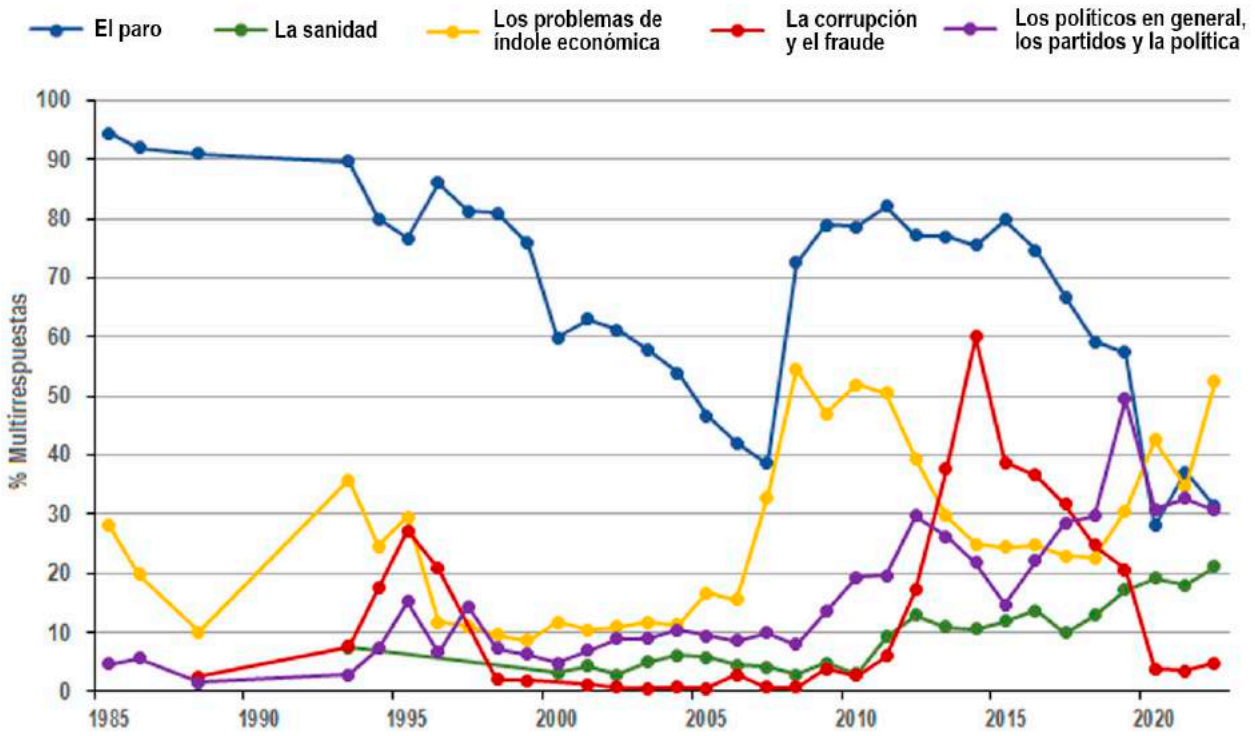


Figura 1. Principales problemas que existen en España. Se han seleccionado los cuatro problemas que más veces han ocupado las primeras posiciones. La cifra recoge la suma de los porcentajes de respuestas que recogen cada uno de los problemas en primer, segundo y tercer lugar.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del *Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas* (Organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia español).(https://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp).

tas, hacen una labor fundamental de investigación y acusación.

El primer aspecto es el peso mediático de la corrupción en un sentido amplio y la importancia de los medios de comunicación en su denuncia y seguimiento. El segundo, es la necesidad de incorporar a la perspectiva ética de este concepto, la cultural e incluso la estética, reclamaciones más recientes. El tercero es la importancia y la dificultad para demoler las obras ilegales de mayor impacto. Ya es una práctica extendida el cumplimiento de esta sentencia cuando afecta a construcciones particulares de escasa dimensión, pero los elevados costes y la lentitud de los procedimientos dificultan enormemente enfrentarse a las de mayor envergadura, que podrían considerarse ejemplares.

Difundir con rigor, garantizando el seguimiento

La prensa y otros medios digitales se hicieron eco, en septiembre de 2020, del nuevo ascenso al cuarto puesto entre las preocupaciones de los españoles, de la corrupción y el fraude, que subió hasta el 20,5% de las respuestas para el Barómetro del CIS. El paro se mantenía como el principal problema con un 30,7%, dando continuidad a su posición preeminente desde el inicio de los estudios en 1985, seguido por la crisis económica, un 30%, y la pandemia, señalada un 27,3%. Con posterioridad, la guerra en Ucrania se ha unido a la pandemia, agudizando la sensación de quiebra global (figura 1).

Detrás de esa percepción de corrupción extendida en políticos, gobernantes y funcionarios, parece que están más, dada la escasa transparencia de los organismos públicos encargados de la vigilancia, los medios de comunicación, únicos que difunden con profusión los casos, su magnitud, sus conexiones y, de manera más desdibujada, sus consecuencias administrativas y penales.

A la prensa, los blogs, la radio y la televisión cabría añadir la literatura, la novela negra, como alimento para el conocimiento y el debate del calificado como cáncer de la economía, la democracia y la sociedad españolas. Hasta diecisiete novelas de éxito han sido publicadas entre 2004 y 2022, (la búsqueda no se ha hecho de forma exhaustiva, seguramente son más), con tramas que se desarrollan en los lugares donde se han denunciado los mayores escándalos asociados a la corrupción urbanística. Entre 2006 y 2007 figuras como Joaquín

Leguina con "Las pruebas de la infamia", Rafael Chirbes, que obtuvo el Premio Nacional de la Crítica con "Crematorio", convertida también en serie de éxito cinco años después, Juan Madrid con "Pájaro en mano" y Fernando Bayón, "De un mal golpe", denuncian la especulación inmobiliaria y la corrupción en Madrid en el primer caso, en la costa levantina en el segundo y en Marbella los otros dos. Valencia ha merecido el mayor número de publicaciones, con cuatro distribuidas entre 2014, cuando Lorenzo Silva lanza "Los cuerpos extraños" y 2022 cuando Alicia Giménez, con dos nuevas inspectoras sustituyendo a Petra Delicado, escribe "La Presidenta". Entre ambos la original Sinpiedad punto org, de 2017 y "Monumental", también de 2022. Que el género negro se haya fijado en la especulación, las irregularidades urbanísticas, la vida política local y la corrupción urbanística asociada a todas ellas, es un síntoma de la gravedad del problema y de sus graves consecuencias para el país. En las obras se agolpan los personajes sin escrúpulos, políticos y empresarios, que se enriquecen con la destrucción de los paisajes. Las semejanzas son obvias con los casos reales denunciados en la prensa. El mensaje así trasmitido cala con mayor fuerza en la ciudadanía que a través de las investigaciones académicas o profesionales.

Parece haber recaído la responsabilidad de la lucha contra la corrupción en las denuncias iniciales realizadas por estos medios y los escándalos urbanísticos desvelados tras meses de investigación por periodistas. La exigencia de una mayor transparencia a las administraciones y organismos públicos y a los agentes inmobiliarios, no se ha traducido en una mayor difusión y claridad en las actuaciones. Formar a la opinión pública requiere de estos medios independientes, responsables y sólidos que no deben convertirse en controladores únicos, ni manipuladores ni portavoces partidistas e interesados.

Enriquecer el contenido de la corrupción urbanística

Sobre esta cuestión también hay demasiados asuntos que tratar, así que sólo se apuntará un viejo argumento dentro de la Geografía, enunciado por Humboldt a finales del siglo XIX en su obra "El Cosmos": "Por una feliz conexión de causas y de efectos, generalmente aun sin que el hombre haya previsto, lo verdadero, lo bello y lo bueno se encuentran unidos a lo útil". Este convencimiento en que la ciencia, el progreso económico y la belleza pueden estar unidos debe ayudar a mejorar el tratamiento de la corrupción urbanística.

Resulta muy interesante que en el libro Geografía del despilfarro en España, dirigido por Joan Romero en 2019, sea necesario establecer las diferencias entre despilfarro y corrupción, haciendo hincapié en la dificultad para demostrar en los tribunales esta última y la extensión de variadas formas de corruptelas, irregularidades y embrollos jurídicos que se asocian a actuaciones despilfarradoras, especialmente destructivas del territorio y del paisaje. Los atentados urbanísticos que suponen la mayor parte de las grandes operaciones urbanas hechas al margen de un Plan General y de las necesidades de la ciudadanía exigen cambios radicales en la normativa y la mentalidad. Sin embargo, aprovechando la pandemia, se han aprobado leyes desreguladoras del urbanismo en Andalucía, Madrid y Extremadura, que facilitarán precisamente las reclasificaciones de suelo y la concesión rápida de licencias. Los valores dominantes en la política, la economía y la cultura deben variar. No todo vale y hay alternativas a la construcción para la mejora económica de las ciudades. Se puede unir lo bueno y lo útil.

También lo bello debe estar ligado a un urbanismo no corrupto. Este principio es la antítesis de lo relatado en otro libro reciente, La España Fea, publicado por el periodista Andrés Rubio en 2022. Su relato de la destrucción sistemática del territorio a través de actuaciones especulativas teñidas de corruptelas es revelador del desprecio a la arquitectura y al paisaje de algunos alcaldes, arquitectos, vecinos, empresarios, abogados y funcionarios. De inmorales, deshonestas y feas acusa a numerosas actuaciones en Madrid, Almería, Lanzarote, A Coruña, Málaga, Sevilla o Cáceres.

El urbanismo debe recuperar su contenido esencial y dejar de estar al servicio del sector inmobiliario. Quizá el desarrollo de la nueva Ley de Calidad de la Arquitectura, aprobada en junio de 2022, sea la base para los necesarios cambios en el urbanismo español. Entre los principios que deben presidir la intervención de los arquitectos se señala el respeto a "la belleza y la contribución a la creación y mantenimiento de un entorno con valores culturales reconocibles por la sociedad a la que va destinada", además de la "contribución a crear valor económico y social (art. 4c y j).

Evitar la impunidad.

La sensación de impunidad que domina en la ciudadanía y los medios ante los grandes casos de corrupción urbanística, consecuencia de las respuestas muy tardías de las administraciones responsables tras las primeras denuncias, a veces no formales, sin emplear la paralización cautelar de obras y las inspecciones, tiene su máximo argumento en las dificultades para llevar a cabo la demolición y la restitución del suelo a su estado original. A las dilaciones en los procesos hay que unir los enormes costes que conllevan, que además terminan comprometiendo los presupuestos públicos de ayuntamientos o comunidades autónomas. Frente a esta dinámica, las sentencias de demolición por infracciones urbanísticas en viviendas particulares tienden a ser ejecutadas incluso por los mismos propietarios.

Dos referencias sirven para ilustrar este asunto, en primer lugar la gravedad de los casos que aún están pen-

Figura 2. Hotel en El Algarrobico (Carboneras, Almería, abril de 2022). Desde la paralización de las obras en 2006 se acumulan más de una treintena de sentencias contrarias a su legalización. En 2016 el Tribunal Supremo ordenó su demolición, demorada por interminables recursos. Foto: Elia Canosa, 2021.

dientes de cumplir sentencias de derribo. En segundo lugar, la falta de reconocimiento e incluso protección a los que denuncian ilegalidades urbanísticas y corrupción. Sobre el primer asunto, además de las publicaciones académicas, contamos con los recuentos que periódicamente salen en los diarios recordando los casos más desmedidos y perversos. El catálogo de los cinco símbolos del ladrillazo suele comenzar con el hotel construido ilegalmente en la playa de El Algarrobico en Carboneras, Almería, paralizado cuando ya estaba prácticamente terminado en 2006 ya que invadía parcialmente la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre (figura 2). Nadie duda ya que se producirá la demolición, pero aún recursos pendientes permiten la prolongación de los plazos. El complejo Marina Isla Valdecañas, situado en los municipios El Gordo y Berrocalejo, en Cáceres, sobre una isla formada en el embalse de este afluente del Tajo en Zona de Especial Protección de Aves incluida en la Red Natura 2000. Aprobado en 2007, en 2010 inaugura parcialmente sus instalaciones (un hotel, 185 unifamiliares, un campo de golf y equipamientos deportivos diversos) y en 2011 recibe la orden de paralización cautelar. Hace pocos meses en Tribunal Supremo ha condenado a la demolición completa y no sólo parcial. Ya se ha presentado el recurso de casación necesario para intentar frenar el derribo al menos del sector en funcionamiento. En parecida situación están las Torres Gemelos 28, en Benidorm, Alicante, de 22 plantas, parcialmente sobre la zona de servidumbre de protección marítima, con sentencias de demolición desde 2012 y aún pendiente del último recurso en la Corte de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Valencia. Toda su tramitación administrativa fue cuando menos irregular, desde la aprobación sólo dos meses antes de la Ley de Costas en 1988. En fases previas están las sentencias de derribo del hotel Sandos Papagayo, en Lanzarote y 52 chalets de lujo en O Grove, Pontevedra. En el primer caso, el hotel construido en 1998 y con un primer auto condenatorio de 2011, es uno de los más de 40 complejos turísticos denunciados como ilegales en la isla, sin licencia, una arquitectura nefasta y sobre un camino peatonal a la playa. En 2022 la última sentencia de derribo será recurrida al Tribunal Superior de Justicia. También en la lucha se mantienen los chalets construidos en las Rías Baixas en suelo clasificado como no urbanizable y de especial protección de Costas y con licencia de apartahotel.

En cuanto a las presiones sobre las personas que informan o denuncian delitos de corrupción urbanística

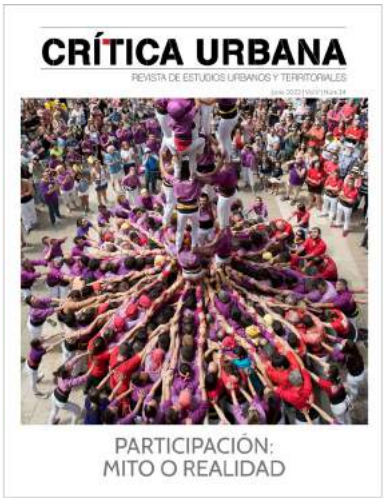
y a la falta de protección ante posibles represalias, hay que destacar el retraso en la legislación española al respecto y la escasa simpatía, en general, que tienen los movimientos ecologistas, verdaderos protagonistas de las acusaciones más sólidas y firmes contra estos atentados urbanísticos y medioambientales. El documental estrenado en 2021 "Historias de poder y de vida", dirigido por Manuel Ruiz y Pablo Llorca, es ejemplar al respecto. El seguimiento de cinco casos mediante entrevistas a sus protagonistas, todos de Ecologistas en Acción, pone de manifiesto los enormes costes personales y económicos que han tenido que soportar. Las amenazas, acusaciones falsas e incluso ataques no impidieron resoluciones judiciales a favor que, no obstante, permanecen pendientes de ejecución y con recursos o trámites que ralentizan su cumplimiento.

Nota.
Esta reflexión se integra en el proyecto de investigación *Paisajes de la desigualdad en las periferias de las ciudades* financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (GC2018-098209-B-I0).

NOTA SOBRE LAS AUTORAS

Elia Canosa Zamora. Geógrafa. Profesora en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Su trayectoria científica se centra principalmente en dos áreas temáticas que se interrelacionan: la promoción inmobiliaria y la morfología y el paisaje urbanos, tratados especialmente en la periferia de las ciudades españolas. Forma parte del equipo de investigación del proyecto "Paisajes de la desigualdad en las periferias de las ciudades" (https://periferiaspaisajesurbanos.com/) y del Grupo investigador Paisaje y territorio PAYTEMAL (https://paisajeterritoriouam.es/).

Ángela García Carballo. Geógrafa. Profesora en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se centra esencialmente en los campos de la geografía urbana y el estudio del paisaje y la cartografía, siendo su ámbito de investigación la ciudad de Madrid. En relación con la geografía urbana, destaca, por su novedad, su tesis doctoral sobre "Los paisajes residenciales exclusivos de Madrid: la segregación de las élites y la alta sociedad madrileñas". Forma parte del equipo de investigación del proyecto "Paisajes de la desigualdad en las periferias de las ciudades" (https://periferiaspaisajesurbanos.com/) y del Grupo investigador Paisaje y territorio PAYTEMAL (https://paisajeterritoriouam.es/)



Crítica Urbana es un proyecto colaborativo.
Revista de suscripción gratuita.
www.criticaurbana.com

CRÍTICA URBANA

ISSN 2605-3276

DIRECCIÓN: Maricarmen Tapia Gómez.

EQUIPO EDITORIAL: Jerónimo Bouza, Nadja Monnet; Maricarmen Tapia; Aníbal Venegas.

REDACCIÓN: Emanuela Bove, Nápoles; Vicenç Casals, Barcelona; Fabiola C. de Souza Cordovil, Maringá; Miquel Domingo, Barcelona; Isabel Duque, Bogotá; Daniel Jiménez Schlegl, Barcelona; Rubén Lois, Santiago de Compostela; Alfonso Raposo, Santiago de Chile; Eulàlia Ribera, Ciudad de México; Mercè Tatjer, Barcelona.

MAQUETACIÓN: Fernando Pérez Barral.

CORRECCIÓN: Gladys Gómez Elgueta.

ASESORES: Raquel Águila, Santiago de Chile; Eveline B. Algebaile, Rio de Janeiro; Fransualdo Azevedo, Natal; Jonatan Baldiviezo, Buenos Aires; Cristina Botana, A Coruña; Horacio Capel, Barcelona; Marcos Bernardino de Carvalho, Sao Paulo; Nadia Casabella, Bruselas; Jeffer Chaparro, Bogotá; Patricia Corvalán, Santiago de Chile; Manuel Delgado, Barcelona; El Rogle Cooperativa, València; Lucía Escrigas, A Coruña; Álvaro Ferreira, Rio de Janeiro; Ángela A. Ferreira, Natal; Liliana Fracasso, Bogotá; Jean-Pierre Garnier, París; Floriano Godinho de Oliveira, Rio de Janeiro; Oriol Nel•lo, Barcelona; Jorge Olcina, Alicante; José Luis Oyón, Barcelona; Alfredo Rodríguez, Santiago de Chile; João Seixas, Lisboa; José Luis Sepúlveda, Temuco; Clecio A. da Silva, Florianópolis; Ana Sugranyes, Santiago de Chile.

COLABORAN:

ANTE Análise Territorial GI - 1871 Un Grupo de Investigación da USC Universidade de Santiago de Compostela

Global Platform for the Right to the City
Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad
Plateforme Globale pour le Droit à la Ville