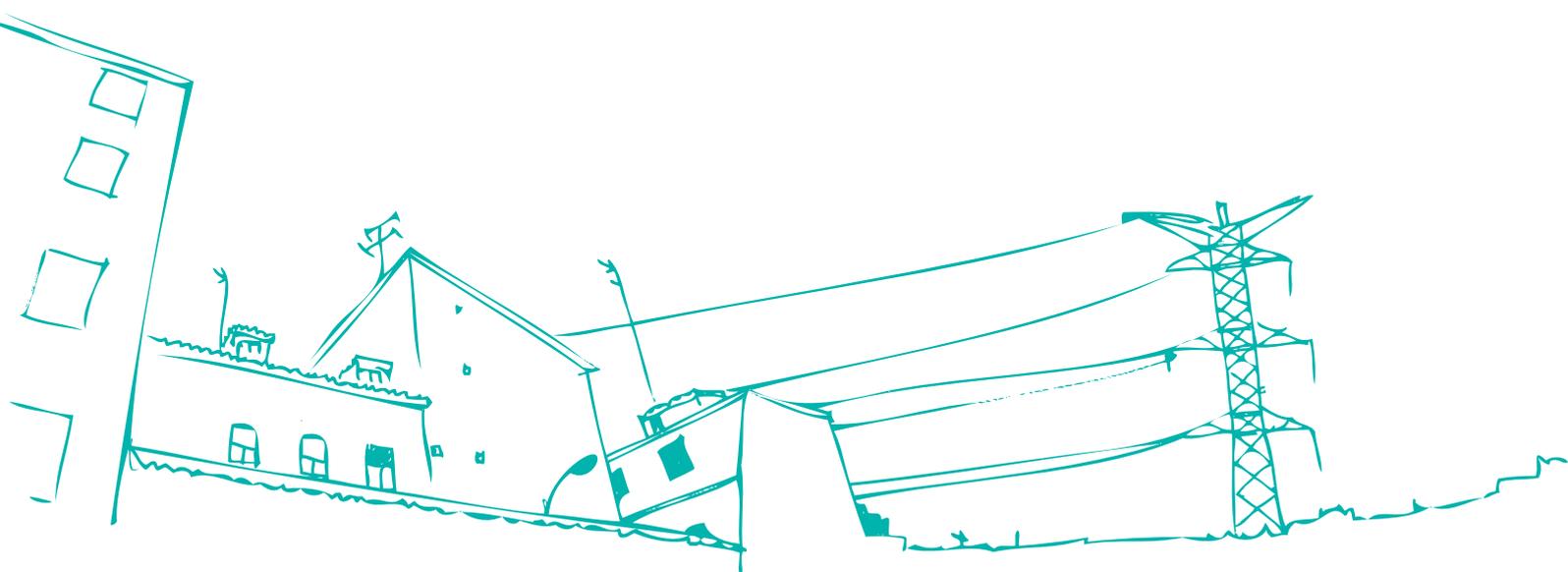


4. Causas de la corrupción urbanística



DESARROLLO SOSTENIBLE Y URBANISMO

Objeto y planteamiento

El presente estudio encuadra el fenómeno de la corrupción urbanística en el marco de un proceso de transformación estructural del sistema socioeconómico que incide en las formas de ocupación del suelo, en general, y en la artificialización del territorio y la expansión urbana, en particular. Aunque se atiende preferentemente a la corrupción urbanística, los procesos vinculados a las corruptelas están relacionados con todo un entramado de fuerzas impulsoras de transformación de uso y ocupación del suelo de forma artificial donde, además de la expansión urbana propiamente dicha, se incluyen las superficies comerciales e industriales y las infraestructuras de transporte.

La alarmante corrupción urbanística en España aflora como un nuevo fenómeno asociado a la proliferación de determinados modelos urbanísticos altamente especulativos y, cuando menos, insuficientemente planificados y escasamente participativos. Estos se derivan a su vez de procesos de ocupación del suelo que conllevan dinámicas socioeconómicas y desequilibrios territoriales, todos ellos amparados en un patrón de crecimiento expansivo, especialmente palpable desde nuestra entrada en la Unión Europea y agudizado en el último decenio.

Nos encontramos actualmente ante un nuevo urbanismo desarrollista, con claros antecedentes en esta línea de crecimientos poco ordenados, pero más volcado ahora en la creación de nuevas ciudades difusas. Este modelo no responde a los requerimientos de un estilo de desarrollo sostenible, con el que se busca minimizar el impacto, apostar por la regeneración de la ciudad existente con modelos de urbe compacta mediterránea y mejorar la cohesión social y la ecoeficiencia para mejorar la habitabilidad.

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

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

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

Estos procesos convulsos han dado lugar a un indeseable incremento de la especulación, que ha dado paso a escándalos de corrupción y a la consiguiente sensación de indefensión por parte de los ciudadanos, que asisten atónitos a la modificación de los paisajes y paisanajes urbanos sin contar con su participación y sin vislumbrar mecanismos correctores eficaces, claras reglas de gobernanza y aplicación de los principios de sostenibilidad del desarrollo.

Gobernanza, crecimiento y sostenibilidad urbana

Desarrollo sostenible y especulación con corrupción urbanística son caminos irreconciliables. El urbanismo depredador, especulativo y generador de corruptelas es la antítesis de las bases del desarrollo sostenible, no tanto por su antagonismo respecto a la democratización del poder y a los principios de Gobernanza o buen gobierno sino, además, por su violación evidente de los principios de uso racional de los recursos y crecimiento equilibrado.

El buen gobierno urbano

Efectivamente, para la Comisión Europea, tal y como se explicita en el Libro Blanco sobre la Gobernanza (2001), este aspecto forma parte esencial de la dimensión política e institucional necesaria para la implementación democrática de medidas de sostenibilidad integral.

Un somero repaso a los principios de gobernanza, enunciados en este Libro, basta para comprobar que la corrupción urbanística supone una violación de todos ellos:

- Transparencia.
- Participación.
- Rendimiento de cuentas.
- Eficacia y eficiencia.
- Coherencia.

Por definición, el concepto de corrupción implica la violación de un deber posicional, una actuación secretista o enormemente disimulada y la existencia

de beneficios a partir de una o varias actuaciones. Los actos de corrupción no son sino una situación de abuso producida al actuar con absoluta discrecionalidad, en una posición de monopolio y sin ningún mecanismo que permita exigir responsabilidad por lo realizado. A estas características generales de la corrupción se añade el hecho de ser urbanística y, por lo tanto, implicar una malversación del capital natural (ineficiencia) y una mala asignación de recursos (ineficacia). Por supuesto, el que las actuaciones sean secretas impide cualquier coherencia con política alguna.

La violación de los principios de gobernanza supone, a su vez, una obstaculización de la transposición de las políticas comunitarias en materia de desarrollo sostenible, porque bloquea, de abajo a arriba, su transposición desde los poderes locales. Según el Libro Blanco sobre la Gobernanza, las regiones, las ciudades y los organismos locales son los responsables de aplicar las medidas de la Unión Europea.

La aparición de prácticas administrativas indeseables ligadas a corruptelas urbanísticas crea cada vez más desasosiego social a través de un entramado donde se entremezclan situaciones de generación de plusvalías mediante reclasificación especulativa que permite que el valor del suelo se determine también especulativamente por lo que potencialmente puede valer una vez construido. A ello hay que unir la fuerte demanda de viviendas habituales y segundas residencias de nacionales y extranjeros, así como situaciones de monopolios y falta de transparencia y control democrático de los procesos de gestión y procedimientos administrativos.

Tal y como señala la nueva Ley del Suelo, además de un recurso económico, el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable. Por ello, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y su liberalización no puede fundarse en una clasificación indiscriminada sino responsable, con el fin de atender las necesidades económicas y sociales y evitar prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, que permiten más fácilmente escenarios proclives a la corrupción urbanística.

Por otro lado, la corrupción urbanística pone de manifiesto un hecho sobradamente descrito desde la tradición de la sostenibilidad fuerte; con un sistema de valoración adecuado del capital natural, la especulación con el suelo sería mucho menos barata de lo que lo es en este momento. La situación, ahora, es otra; el suelo se considera como un activo no producido y, al ser ignorados sus servicios como capital natural, su revalorización se interpreta frecuentemente como dinero que sale de la nada, que no requiere una inversión previa, ni la producción de ningún bien o servicio.

Crecimiento urbano e insostenibilidad

Al igual que crecimiento no es exactamente lo mismo que desarrollo, tampoco los “crecimientos” urbanos son verdaderos “desarrollos”, si no contribuyen a una mayor creación de orden estructural y son capaces de contrarrestar los efectos negativos sobre la sostenibilidad territorial. Hoy está ampliamente admitido que el desarrollo sostenible multidimensional es un nuevo paradigma cuyos principios deben orientar tanto las políticas generales como las propias del gobierno local en materia de urbanismo.

El desarrollo sostenible, desde la amplia perspectiva que nos brinda la Unión Europea, se plantea como un objetivo fundamental de todas las políticas y actividades para la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones, y la preservación de la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas, basándose en los principios de democracia y en el respeto de la ley y de los derechos fundamentales, incluidas la libertad y la igualdad de oportunidades.

Hay que concebir un desarrollo urbano sostenible en sus múltiples dimensiones, con objetivos orientados a la protección y mejora de la calidad ambiental y el logro de la equidad y la cohesión social, conjuntamente con la eficiencia integral de los procesos económicos. Desde esta visión hay que considerar el buen gobierno urbano, y plantearlo como un proyecto integrado por las administraciones locales, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, con el fin de conseguir modelos de desarrollo urbano sostenibles.

Una de las cuestiones más relevantes del nuevo planteamiento de la sostenibilidad del desarrollo es la reconsideración de la sacrosanta idea del crecimiento económico, convertida en la ideología de la “crecimania”, que ha dominado la escena de la teoría económica y de las políticas sectoriales en los últimos décadas sobre la base de “cuanto más, mejor”. El crecimiento económico, en general, dentro de un sistema cerrado como es la Tierra, también se enfrenta a límites ecológicos, y la economía productiva tiene que utilizar el medio ambiente como base de actividades, fuente de recursos y sumidero de residuos, de acuerdo con sus capacidades de soporte, autorregeneración y autodepuración. Los sistemas urbanos, en particular, también están sujetos a los límites impuestos por la capacidad de acogida del territorio.

Desde esta perspectiva, la economía del desarrollo sostenible plantea como objetivo prioritario la definición de la “escala óptima” (tamaño) de la economía en relación con la ecología global, y además reclama que se incluyan objetivos de eficiencia y nuevas obligaciones de distribución equitativa y justicia social. La actividad económica en ningún caso puede alterar el equilibrio y la integridad de los ecosistemas, ni sobrepasar su capacidad de carga, si se quiere garantizar



1

la evolución cultural y el desarrollo humano de forma sostenible y compatible con la evolución natural a largo plazo. En definitiva, se trata de una economía que, en el marco del desarrollo sostenible, no podría procesar los recursos vivos a una velocidad mayor que la de su renovación; no acabaría con los recursos agotables antes de encontrar sustitutos duraderos; y tampoco contaminaría más allá de la capacidad de absorción biológica de la naturaleza. Además, sería una economía más consecuente con la incertidumbre y aplicaría el “principio de precaución” con una visión ética más amplia, incluyendo también un “principio de copropiedad” entre las generaciones presentes y las futuras.

Es cierto que la progresiva modernización de nuestro país se viene sustentando en un fuerte crecimiento económico continuado. Pero no todo el crecimiento material se transforma automáticamente en desarrollo socioeconómico, ni garantiza mejoras incondicionales en la sostenibilidad, en el bienestar o en la felicidad, porque en estos conceptos se incluyen consideraciones en torno al nivel, los medios y el modo de vida de los ciudadanos y otras muchas relativas a

1. 06/04/2006. Algunos vecinos observan el complejo hotelero Atrium Beach, ubicado en Villajoyosa, donde han comenzado los trabajos de demolición del exceso de volumen para poder legalizar las obras. La mercantil contratada para realizar los trabajos, la sociedad Alicantina de Cortes estimó en tres meses la duración de estas tareas gracias al uso de robots dirigidos por control remoto. EFE / Morell

la percepción psicológica de sus situaciones y deseos personales. Y, respecto a estas aspiraciones humanas, hay que reconocer que aunque sean deseables, no siempre lo más deseable coincide con lo más sostenible, lo más equitativo o lo más racional.

En consecuencia, se contemplan formas novedosas de gestión y gobernabilidad para el conjunto del sistema socioeconómico que se apartan de las teorías convencionales del crecimiento y que son esencialmente aplicables a los sistemas urbanos. Frente a los planteamientos que identifican crecimiento y desarrollo, la noción de sostenibilidad sentencia definitivamente su errónea asimilación. El crecimiento material indefinido es imposible dentro de un sistema ambiental finito que muestra evidentes límites ecológicos de un ecosistema terrestre que evoluciona, pero no crece. Sin embargo, el subsistema económico insertado en él puede seguir desarrollándose mediante transformación, adaptación y evolución cualitativa durante largos periodos de tiempo.

Hay que insistir en que se trata de desarrollo, que no es exactamente sinónimo de crecimiento. Un crecimiento excesivamente orientado por un principio de maximización cortoplacista (“cuanto más, y más rápido, mejor”) se enfrenta a límites ecológicos para el uso racional de la naturaleza a fin de satisfacer necesidades presentes y venideras. El desarrollo, sea sostenible en mayor o menor grado, implica cambios cualitativos y transformaciones estructurales en las formas de producción, consumo y distribución, así como en otras dimensiones culturales y sociales, abundando en la democracia participativa. Además, el desarrollo implica una visión a largo plazo, con equidad intra e intergeneracional, eficiencia y racionalidad. Porque si no es sostenible, no es verdadero desarrollo.

Estas consideraciones son más evidentes, si cabe, cuando se aplican a procesos de urbanización basados en uso de suelo que generan un gran impacto ambiental, ya que implican mayores dotaciones de infraestructuras, servicios y mantenimiento, necesidades adicionales para la gestión de los recursos, como la biodiversidad y el agua, y el control de los residuos, la contaminación y las emisiones, sin contribuir necesariamente a mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, el fenómeno turístico y la nueva ocupación residencial (especialmente con las segundas residencias que han proliferado en ciertas regiones centrales y costeras), con altas expectativas de crecimiento y de “negocio fácil”, han provocado fuertes impactos en los territorios y en los municipios, de tal manera que la promoción inmobiliaria se ha aprovechado como un negocio lucrativo que permitía, a su vez, generar financiación adicional municipal, aunque con secuelas especulativas y de corrupción nada deseables.

Sostenibilidad urbana y territorial

Los crecimientos urbanos deben reconducirse hacia desarrollos verdaderamente sostenibles para regenerar la ciudad con inteligencia, ordenar su dinámica y minimizar el impacto sobre el propio sistema urbano y sobre el territorio.

Cuando el crecimiento urbano tiene un impacto superior a la capacidad de carga del territorio y no se adecúa a la disponibilidad de recursos básicos (agua, dotación de infraestructuras y servicios públicos, gestión de residuos, espacios públicos, equipamientos culturales, etc., que no se prevén con antelación y planificación suficientes a la generación de procesos inmobiliarios y turísticos) pueden producirse pérdidas de bienestar y calidad de vida, tanto por la degradación de los ecosistemas y los recursos, como por el deterioro de valiosos patrimonios naturales y culturales. Esto es lo que ha sucedido en gran parte del litoral español.

Un buen gobierno de las ciudades tiene que asumir y entender la complejidad del ecosistema urbano; se trata de gestionar la sostenibilidad territorial considerando límites racionales al crecimiento urbano y reconociendo las demandas económicas y sociales (sujetas a la capacidad de absorber el impacto por parte de los sistemas naturales) con instrumentos de planeamiento, transparencia, control democrático y participación ciudadana. Para ello, el desarrollo sostenible multidimensional se convierte en el enfoque orientador de la gobernabilidad local.

El modelo a seguir de sostenibilidad urbana, tal como proclama la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano de la Unión Europea y el borrador de la estrategia española en este ámbito, es el de ciudad compacta, frente a la urbanización dispersa o desordenada que conlleva impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. La ciudad ya hecha tiene, asimismo, un valor ambiental como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación. Así, sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso. Probablemente, este modelo de mayor compactibilidad y sostenibilidad también sería menos vulnerable a indeseables prácticas especulativas y de mala gestión administrativa.

El suelo como soporte material del patrimonio territorial cada vez más se manifiesta como un recurso esencial para las generaciones actuales y futuras, y se convierte, de este modo, en un elemento clave para un modelo de desarrollo urbano más sostenible y equitativo de nuestras ciudades.

España tiene todavía uno de los territorios más diversos y excepcionalmente valiosos de Europa. El potencial de los recursos naturales, la biodiversidad, el propio desarrollo de los sectores económicos y la calidad de vida de las generaciones actuales y venideras están determinados, en gran manera, por el alcance y los modos de ocupación del suelo.

Los riesgos que se ciernen sobre nuestro importante capital natural son muy significativos cuando se aprecian determinadas dinámicas territoriales de artificialización del suelo, dentro de un novedoso ciclo desarrollista que en algunos aspectos supera el desarrollismo español de los años setenta. Tales dinámicas suelen contener elementos perturbadores que inciden en la destrucción de espacios agrícolas altamente productivos, en la fragmentación de ecosistemas de gran valor ecológico o en la banalización de los paisajes naturales y culturales, con efectos irreversibles y condicionantes para la sostenibilidad del desarrollo y para las generaciones futuras.

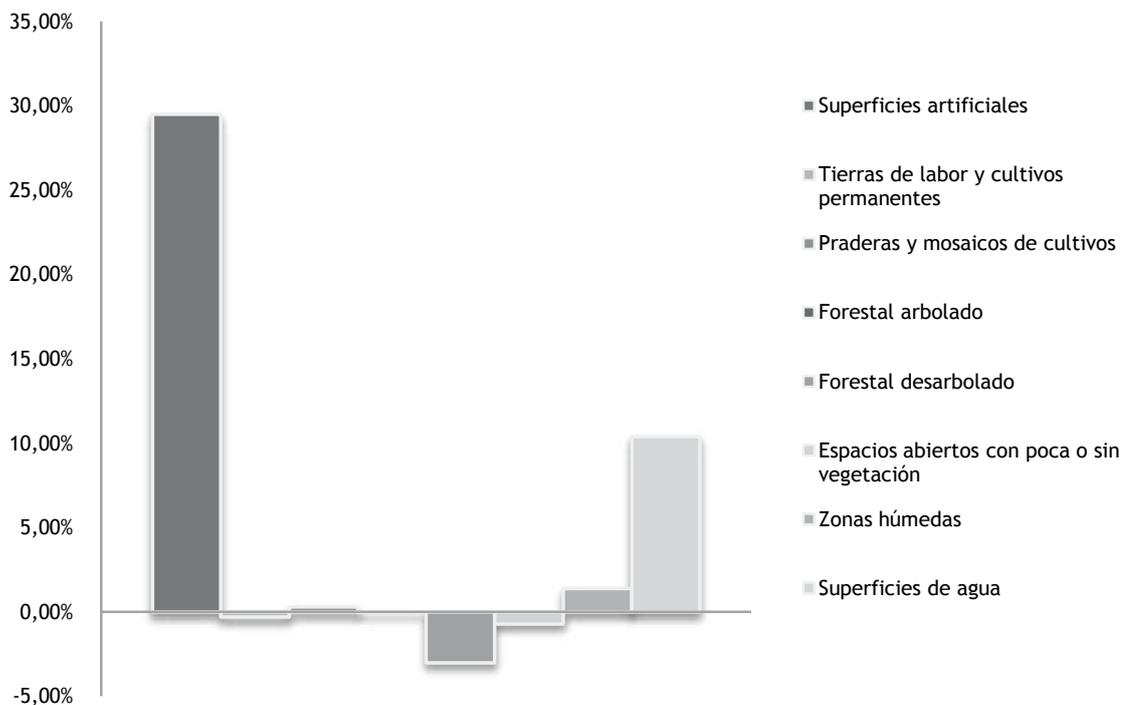
El excesivo consumo de suelo de algunos procesos socioeconómicos está provocando la destrucción o degradación de importantes activos naturales y sociales. Así, se percibe la disminución de valiosas áreas productivas o la desaparición de algunas zonas húmedas naturales, todavía sin construir, en el litoral y la destrucción de huertas y otros paisajes cul-

turales de gran valor ecológico, productivo y social. Igualmente, se hacen notar nuevas amenazas sobre sectores estratégicos para la economía nacional como el turismo de calidad, debido a la elevada construcción y a la destrucción de los valores cada vez más demandados por los turistas, como es la calidad ambiental y el compromiso con la sostenibilidad local, especialmente en un escenario futuro de mayor vulnerabilidad marcado por el cambio climático. La causa principal de este fenómeno es la transformación del modelo urbanístico de ocupación vertical a horizontal, imitando el modelo anglosajón de ciudad dispersa, frente al de ciudad compacta mediterránea.

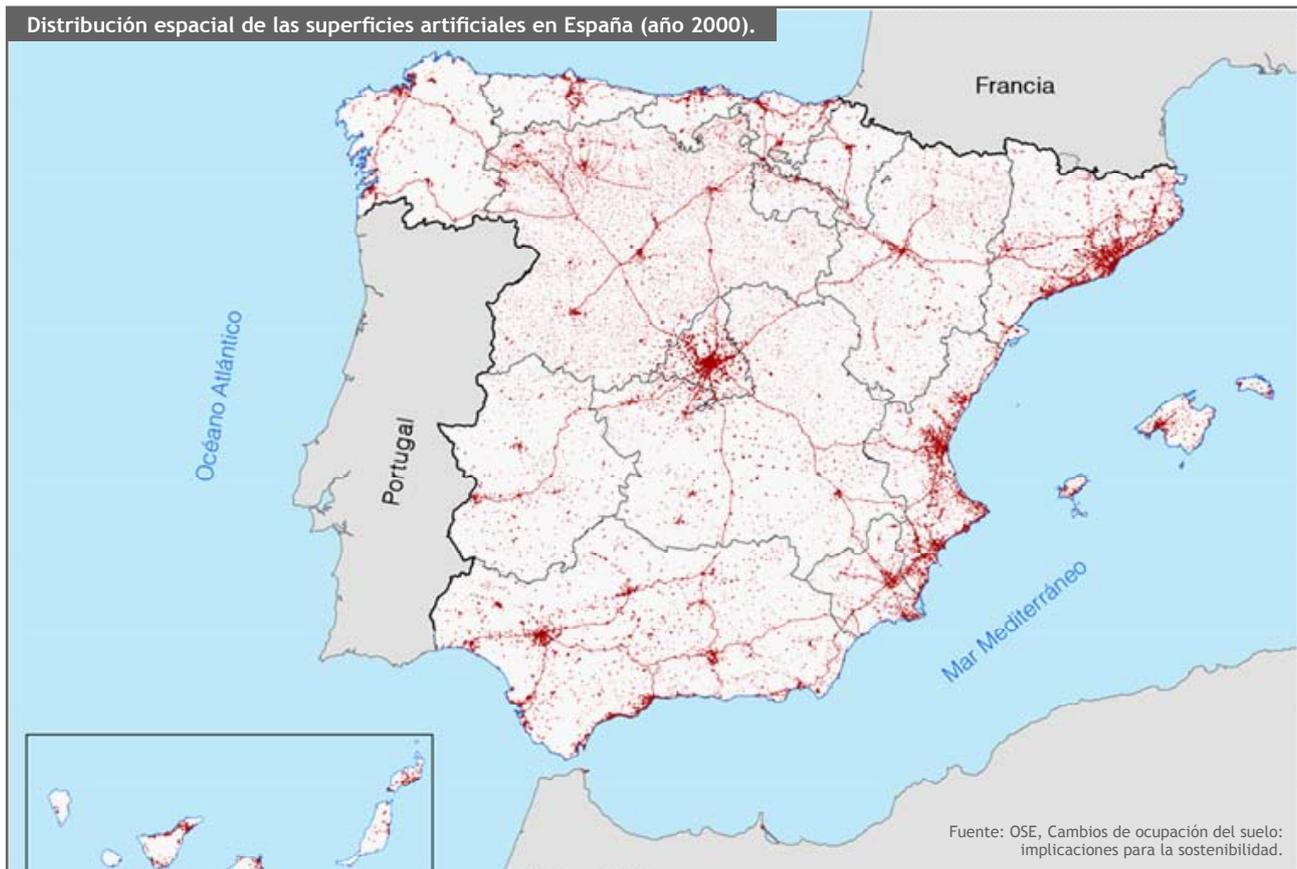
El ritmo de crecimiento de la superficie artificial en España, en la última década del siglo pasado (siendo previsiblemente mayor en los últimos años), ha sido muy superior al crecimiento demográfico y económico, con un ritmo de expansión de 2 ha/ hora, es decir, cada hora se transforma en superficie artificial en España una superficie equivalente a dos campos de fútbol, casi un tercio de todo lo que se transformó en los siglos anteriores, mientras que en la costa se ha llegado a convertir la mitad de lo que hicieron nuestros antepasados.

En los últimos 20 años, y sobre todo en el inicio del presente decenio, es cuando más evidente se hace un nuevo fenómeno de expansión urbanística desenfrenada que se

Principales cambios de ocupación del suelo 1987/2000



Fuente: OSE, Cambios de ocupación del suelo: implicaciones para la sostenibilidad.



manifiesta con especial contundencia en regiones del interior, como Madrid, y en regiones del litoral, primero en el Mediterráneo y que ahora empieza a desplazarse al litoral Atlántico y Cantábrico.

Si se mantienen estas tendencias, pueden derivarse riesgos para el futuro, que determinarán un escenario crecientemente insostenible desde el punto de vista ambiental, ineficiente desde el punto de vista productivo, e insolidario desde el punto de vista social.

Todas estas consideraciones llevan a plantear la necesidad de nuevos rumbos en la ordenación del valioso patrimonio territorial disponible, utilizando los adecuados sistemas de planificación y participación social. En España todavía existe un espacio privilegiado y tiempo y alternativas para evitar su destrucción.

La sostenibilidad territorial implica que las transformaciones se ajusten a las capacidades de acogida de los sistemas naturales y potencialidades funcionales. La capacidad de carga, en términos físico-ecológicos, determina cuántos y qué tipo de impactos puede soportar el territorio, sin que por ello vea mermados sus activos, funciones e integridad. En muchos aspectos relacionados con el modelo de desarrollo actual, se está superando la capacidad de carga de los ecosistemas, especialmente los costeros, induciendo fenómenos altamente irreversibles. Más aún, se están alcanzan-

do situaciones preocupantes de superación de la “capacidad de carga psicológica”, que se suma a la presión física, por la “banalización” del paisaje, la aglomeración urbana, la masificación turístico-residencial y la pérdida de activos, quizá poco tangibles pero altamente valiosos, vinculados a la identidad cultural de las comunidades. Sellar las costas de cemento es un revulsivo seguro para los visitantes que estaban acostumbrados a paisajes naturales y espacios tranquilos con calidad ambiental y de vida.

Transformaciones estructurales, cambios de ocupación del suelo y dinámica socioeconómica ¹

La reciente oleada de casos de corrupción urbanística sucede dentro de un marco estructural, es decir, es el resultado de una serie de transformaciones en el tejido productivo español que han desembocado en un modelo de altos requerimientos de territorio. Paralelamente, se han producido transformaciones administrativas de mucho calado.

La consolidación del Estado de las autonomías ha generado políticas diferenciadas entre unos y otros territorios, que se han traducido en la aparición de nuevas centralidades urbanas, con sus consiguientes dinámicas asociadas, y en la puesta en práctica de múltiples políticas con planes y actuaciones de marcado carácter territorial. Esto ha conllevado apreciables modificaciones en los modelos de ocupación de suelo.

Por otro lado, hay que destacar, como parte del entramado institucional que surgió de la Constitución de 1978, el traslado de las competencias de urbanismo a las autoridades locales. Del nuevo orden competencial instaurado, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debe evitar condicionarla en lo posible. Según muchos analistas, este traslado está en la base de la generalización de las actividades urbanísticas corruptas.

El otro momento de referencia básico asociado a nuestro análisis es la integración de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986. La integración en un mercado económico más amplio significó la participación en un nuevo marco de políticas con fuerte incidencia espacial. Así, las políticas comunitarias –como la Política Agraria Común (PAC), las políticas regionales y la de cohesión– conllevan nuevas vías de financiación de proyectos públicos y privados. Estos, aunque en muchos casos no han tenido prácticamente impacto espacial, al ser básicamente iniciativas sociales, en otras ocasiones sí que han llevado aparejadas fuertes transformaciones espaciales y modificaciones sustanciales en los usos del suelo actuales y en sus potencialidades futuras.

Dinámica sociodemográfica

España ha vivido en los últimos años una etapa de fuertes modificaciones en sus patrones demográficos. Las desigualdades territoriales que aparecen en la mayor parte del análisis sobre el cambio estructural en España comienzan aquí.

Según los datos del censo de población y viviendas del INE, los archipiélagos balear y canario experimentaron aumentos de población superiores al 15% en el periodo 1991/2001, impulsados en gran medida por inmigrantes climáticos, es decir, ciudadanos del norte de Europa que se establecían en la costa mediterránea. Murcia también registra fuertes aumentos en esta década, si bien son achacables en parte a la llegada de muchos inmigrantes de rentas bajas. Valencia y Andalucía mantienen un patrón similar al de Murcia, con incrementos absolutos menores. Por encima del 5% de crecimiento se sitúan también Madrid y Navarra, gracias al dinamismo de sus áreas metropolitanas.

Frente a estos aumentos de población, otras Comunidades Autónomas continúan las tendencias demográficas negativas que habían iniciado en décadas anteriores. Fundamentalmente, el País Vasco y Asturias, debido a la persistencia de los impactos sociales de la reconversión y, por otro lado, Extremadura y Castilla León, afectadas por la disminución de los efectivos asociados a su economía de base agraria.

Proceso de “litoralización creciente”. Nuevo mapa socioeconómico:

La primera conclusión de lo expuesto anteriormente es que, con la excepción del crecimiento de Madrid y su área metropolitana, se produce un desplazamiento del dinamismo demográfico hacia el litoral. Este desplazamiento de la población hacia las áreas costeras coincide con un desplazamiento de la creación de empleo y la tasa de crecimiento del PIB hacia estas zonas; evidentemente, la confluencia de ambas dinámicas supone un fuerte riesgo de segregación espacial. El peso de la actividad turística, su vinculación con los ciclos inmobiliarios en la economía española y su transformación desde un patrón hotelero hacia otro residencial, son, en parte, la causa de este desplazamiento hacia el litoral. Además de provocar grandes desequilibrios territoriales, este modelo “costero” de crecimiento presenta fuertes sinergias insostenibles: desde altísimos requerimientos de suelo y agua, hasta una precarización general del empleo y un descenso de la cualificación de la fuerza de trabajo.

En las áreas del interior, desde el punto de vista territorial, las consecuencias más llamativas del éxodo rural han sido la despoblación del campo, el envejecimiento y el aumento del índice de masculinidad. La despoblación ha llegado a provocar el abandono de pueblos enteros y ha supuesto la disminución de los servicios para atender a determinadas poblaciones, sobre todo en las zonas de montaña que pre-

1. El periodo de referencia central para este apartado y los siguientes son los años 1987/2000, que coinciden con los datos proporcionados por el satélite del programa CORINE Land Cover. Para el periodo 2000/2005 se han utilizado datos complementarios que permiten prolongar, con un menor grado de exactitud, la información de CORINE.



sentan patrones demográficos próximos a la desertización. En los últimos años, y gracias a la puesta en marcha de políticas específicas que han mejorado la red de transportes y la accesibilidad a estos territorios, los pueblos mejor situados han vuelto a tener más actividad y más servicios, aunque en muchos casos solo se da esta situación en los meses de verano y en algunas fiestas a lo largo del año. Todo este proceso ha provocado el abandono de tierras de cultivo en zonas rurales poco productivas o con estructuras poco competitivas.

Impactos de los sectores productivos sobre la ocupación del suelo. Los componentes del modelo intensivo en territorio: transporte, turismo y construcción:

Desde el punto de vista económico, el periodo 1987/2000 estuvo caracterizado, especialmente a partir de 1993, por un gran crecimiento, tras una etapa de recesión y estancamiento vinculada a la crisis internacional de mediados de los años setenta. Este crecimiento ha estado estimulado por factores como la Inversión Extranjera Directa y la inversión pública (con una fuerte incidencia de los fondos europeos) y privada en sectores de mayor proyección exterior, con un fuerte tirón de la construcción y el consumo. Ambos factores han sido decisivos a la hora de comprender el marco estructural en el que se han movido los casos de corrupción urbanística.

La concentración de los factores de producción y la población en las áreas urbanas ha alterado las formas tradicionales de explotación del territorio (lo que incluye la despoblación rural) y ha provocado una fuerte artificialización del suelo mediante la urbanización y la interconexión de la red de transportes. El análisis comparado de los cambios de ocupación del suelo en España en relación con Europa muestra que, con las particularidades de nuestro modelo de

desarrollo, se está siguiendo un patrón de consumo del territorio para usos artificiales (típico de fases desarrollistas que ya deberían estar superadas) que probablemente hoy, con distintos objetivos de sostenibilidad y herramientas de planificación, no sería el más recomendable.

En el centro de los elementos críticos de insostenibilidad del modelo de producción que se ha consolidado en España se encuentra el entramado de tres sectores que han sido estratégicos para el crecimiento económico, pero que también han sido los responsables de la insostenibilidad de dicho modelo: turismo, transporte y construcción.

Transporte:

El modelo de crecimiento económico del periodo 1987-2000 y su tipo específico de uso del territorio ha disparado, con el apoyo de las políticas europeas, la expansión de infraestructuras de transporte. Éstas se han concretado en la construcción de una red de vías de gran capacidad que ha revolucionado los patrones de movilidad en nuestro país. Los modelos de urbanización difusa en las coronas metropolitanas imponen el aumento de los tiempos de traslado de trabajadores a los centros de producción, mientras que las urbanizaciones exentas de la costa imponen un aumento del tiempo de desplazamiento de las mercancías que garanticen el abastecimiento de bienes y servicios que no se pueden conseguir en el entorno inmediato. El incremento de infraestructuras de transporte por carretera pretende compensar la distancia de estos nuevos desarrollos urbanísticos a los centros de producción y distribución. A medida que más población se desplaza a las coronas metropolitanas y a las urbanizaciones litorales, el viario debe aumentar su capacidad.

Asociados a este crecimiento, los datos del proyecto CORINE registran un aumento considerable de las zonas logísticas y de servicios situadas en los márgenes de las nuevas autovías. Esto implica tanto polígonos logísticos como centros comerciales de los nuevos desarrollos residenciales difusos de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades. La mayoría de los aumentos registrados por este programa en la categoría de suelo industrial y comercial pertenecen a este tipo de complejos comerciales, dado que el suelo industrial ha descendido debido a la reconversión industrial.

Turismo:

La importancia creciente del turismo como uno de los motores del desarrollo español ha supuesto un desplazamiento de la población y del dinamismo económico hacia el litoral, concretamente hacia la costa mediterránea. A ello hay que sumar la apertura del litoral a los flujos migratorios globales de fuerza de trabajo no cualificada y el cambio del patrón turístico, que varía desde un modelo de estancia hotelera a otro residencial y que ha implicado el asentamiento de

grandes cantidades de extranjeros comunitarios (especialmente jubilados) en la costa.

El resultado es un proceso de “litoralización” del desarrollo urbano español que se inicia en los años sesenta y se consolida en los años setenta, momento en el que el 61% de la capacidad de alojamiento del país se sitúa en el conjunto de las zonas costeras. Según datos de Exceltur, a finales de la década 1990/2000, el 79% de la capacidad de alojamiento se concentra en el litoral (el primer kilómetro de costa mediterránea ya se encuentra urbanizado en un 34,21%).

Construcción:

El crecimiento de todas las categorías de superficies artificiales en España debe entenderse como un solo proceso socioeconómico en el que la expansión de las zonas residenciales conlleva un aumento del volumen de infraestructuras de transporte y de las zonas comerciales y de servicios. Este fenómeno se produce tanto en el ámbito de los nuevos desarrollos residenciales con grandes superficies de comercio al por mayor, como en el de las zonas logísticas instaladas en los márgenes de los nuevos centros de transporte.

La expansión de viviendas principales, de viviendas secundarias, así como de las desocupadas, continúa aumentando. El desarrollo económico de los últimos años en España ha sido extraordinariamente dependiente del entramado financiero inmobiliario del sector de la construcción. En el período 1987/2000 comenzó una tendencia de crecimiento simultánea a la construcción de viviendas nuevas, al endeudamiento familiar, que ha ido batiendo marcas año a año de viviendas proyectadas, y a la dificultad de acceso a la vivienda. Todos los indicadores apuntan hacia una intensificación del ciclo expansivo de la construcción y de las inmobiliarias a partir de 2001.

Estos datos muestran una situación de demanda mayoritaria de viviendas como activos financieros y no como valores de uso, lo que produce fuertes aumentos de los precios y del endeudamiento de las familias por préstamos hipotecarios.

Esta expansión del sector inmobiliario tiene fuertes impactos sobre el empleo, el PIB y la productividad del trabajo. El empleo y el PIB han crecido gracias a la contribución del sector de la construcción y, al mismo tiempo, dicho sector ha absorbido mucha fuerza de trabajo excedente, convirtiéndose en uno de los resortes del crecimiento de los requerimientos de mano de obra inmigrante junto con otros sectores de fuerte impacto territorial como la agricultura intensiva de regadío. Sin embargo, esta misma intensidad en trabajo hace que descienda la productividad del trabajo por empleado.

Dado el volumen que ha adquirido este sector y teniendo en cuenta sus fortísimas demandas de materiales y territorio,

se puede poner en tela de juicio la calidad y, sobre todo, la durabilidad de este modelo de crecimiento que, además, está desviando recursos de las líneas de mayor productividad y ralentizando el cambio tecnológico necesario para entrar en un escenario de mayor competitividad y sostenibilidad.

Igualmente, están desapareciendo ecosistemas de gran interés productivo y ecológico, como las huertas y zonas agrarias productivas sustituidas por urbanizaciones, mientras que la ocupación del litoral es un proceso prácticamente irreversible que va a afectar a las generaciones futuras. Más aún, se están alcanzando situaciones preocupantes de superación de la “capacidad de carga psicológica”, que se suma a la presión física, por la “banalización” del paisaje, la aglomeración urbana, la masificación turística y la pérdida de activos quizá poco tangibles pero altamente valiosos.

Cambios de ocupación del suelo en España. Fase expansiva de finales del siglo XX (1987/2000). Información relevante con datos de CORINE Land Cover



Las interacciones del conjunto de fuerzas motrices sociales, económicas y demográficas señaladas han provocado fuertes presiones sobre el territorio. En el informe *Cambios de ocupación del suelo en España: perspectivas para la sostenibilidad*, basado en los datos del satélite CORINE Land Cover, el Observatorio de la Sostenibilidad en España ponía de manifiesto las principales tendencias en estos cambios de ocupación. Por lo que toca a las superficies artificiales, aumento de la urbanización, crecimiento de la construcción de infraestructuras e incremento de las zonas en construcción.

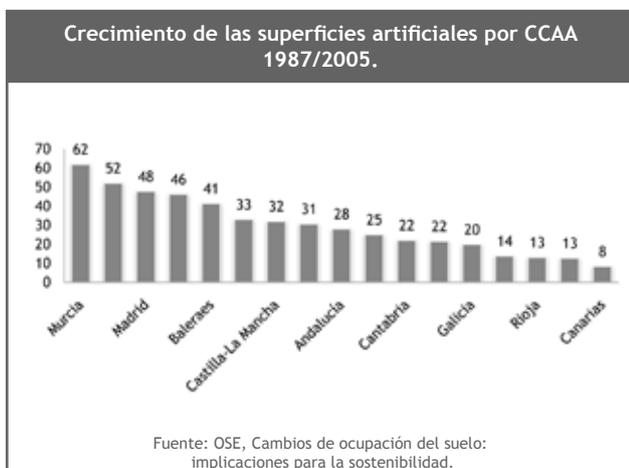
En la superficie agrícola se detecta una ampliación del regadío, incluso en zonas con escasos recursos hídricos, junto a



un incremento de la agricultura intensiva. La realización de nuevos regadíos en lugares escasos de agua o en zonas de acuíferos sobreexplotados no es compatible con un desarrollo agrario sostenible, especialmente en un escenario de cambio climático adverso.

Las áreas forestales y otros espacios naturales siguen sometidos a fuertes presiones por los incendios y la creciente fragmentación provocada por las infraestructuras y la urbanización. Debido a su gran diversidad y funcionalidad singular, hay que atender a sus prestaciones económicas y sociales por sus valores paisajísticos, recreativos y de conservación de las culturas tradicionales, así como por su potencialidad ecológica para contener la erosión y mantener el ciclo hidrológico y la integridad del ecosistema.

Las zonas húmedas y láminas de agua son de especial interés para la biodiversidad y para los procesos relacionados con el ciclo hidrológico. Los humedales de España presentan en particular, dada su situación estratégica, una gran utilidad para las especies migratorias y el estado de los mismos es vital para su ciclo de vida.



La desaparición de los paisajes culturales que se han formado a partir de la interacción hombre-naturaleza es especialmente relevante. El mantenimiento de este tipo de paisaje concierne a una gran cantidad de territorio e implica la conservación de los equilibrios socioeconómicos y ecológicos tradicionales.

El proceso de modernización de la agricultura, con grandes costes económicos financiados con fondos europeos y costes ambientales debido a la contaminación difusa y múltiples impactos asociados, ha favorecido la degradación de ecosistemas y de modos de vida tradicionales de la sociedad agraria. Ahora, hay que considerar el enorme atractivo económico de convertir, en muchos casos, terreno rústico productivo en suelo urbanizable (caso de la desaparición de huertas en zonas del Levante).

Sin dudar de la importancia de estos cambios, se aprecian determinados procesos manifiestamente insostenibles relacionados con la acelerada y creciente artificialización de la superficie potencialmente utilizable. Esto sucede, sobre todo, en ciertos espacios del litoral español, en el marco de un proceso de creciente "litoralización", donde la urbanización masiva de los primeros kilómetros de costa apunta evidentes síntomas de insostenibilidad.

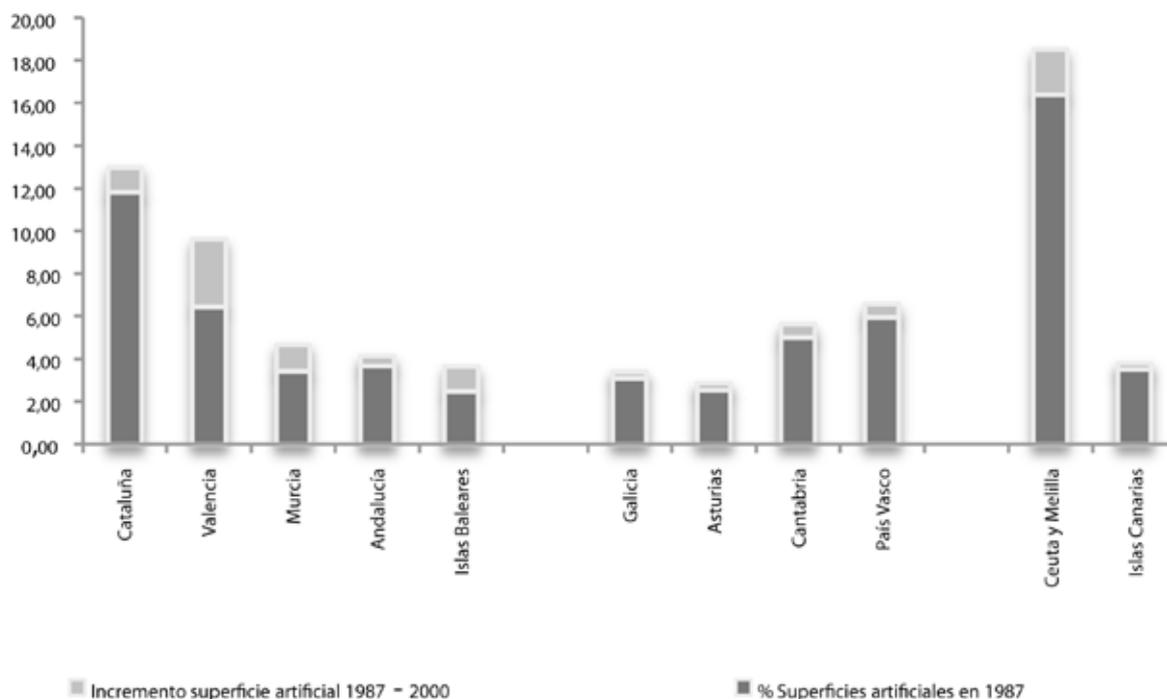
Todo ello debe verse en el contexto de la nueva ola del capitalismo globalizador, que ha iniciado recientemente (a nivel general, aunque específicamente en los países más desarrollados) una nueva fase de crecimiento urbano vinculada a la expansión del consumo, así como a las facilidades financieras y a ciertas dinámicas especulativas.

España en el contexto europeo

España es uno de los países, junto a Irlanda y Portugal, donde más ha crecido la superficie artificial (con un ritmo medio anual del 1,9%, muy por encima de la media de los 23 países del programa CORINE, de "sólo" un 0,68%). El tipo de crecimiento económico (dependiente de sectores de altos consumos de suelo, como la construcción, el transporte y el turismo), la consolidación y profundización del nuevo modelo de ciudad dispersa y la fuerte inversión en infraestructuras durante el período 1987/2000 son las causas principales.

El mantenimiento de la superficie dedicada a la agricultura, como resultado de un equilibrio entre la transformación de zonas forestales con vegetación natural y espacios abiertos a zonas agrícolas, por un lado, y la pérdida de cultivos con destino a superficies artificiales, por otro, contrasta con una tendencia aguda a la disminución de superficie agraria en el conjunto de países de Europa.

Artificialización del primer kilómetro de costa.



Fuente: OSE, Cambios de ocupación del suelo: implicaciones para la sostenibilidad.

Es destacable el fuerte aumento de la superficie de terrenos regados permanentemente en España (10,3%) con respecto al resto de Europa, considerando que en este país las precipitaciones son más escasas e irregulares. También contrasta la pérdida neta de superficie forestal frente a la tendencia europea al crecimiento de la misma.

Cambios de ocupación del suelo 1987/2000 por CCAA

La desagregación de los datos de cambios de ocupación del suelo por CCAA permite hacer un diagnóstico espacial más ajustado de las tendencias anteriormente comentadas.

Madrid es la Comunidad Autónoma con un mayor porcentaje de superficies artificiales (12%). Le siguen las CCAA con litoral, entre las que destacan Baleares, Comunidad Valenciana, Cataluña y Canarias (con porcentajes de ocupación de 4,6-5,0%). Las comunidades del interior tienen los porcentajes más bajos (0,7-1,4%).

En términos de crecimiento de superficies artificiales, en Madrid, Navarra y Baleares aumentaron por encima del 40%. Dentro de este tipo de superficies, Madrid, Baleares y Comunidad Valenciana son las CCAA donde más aumenta-

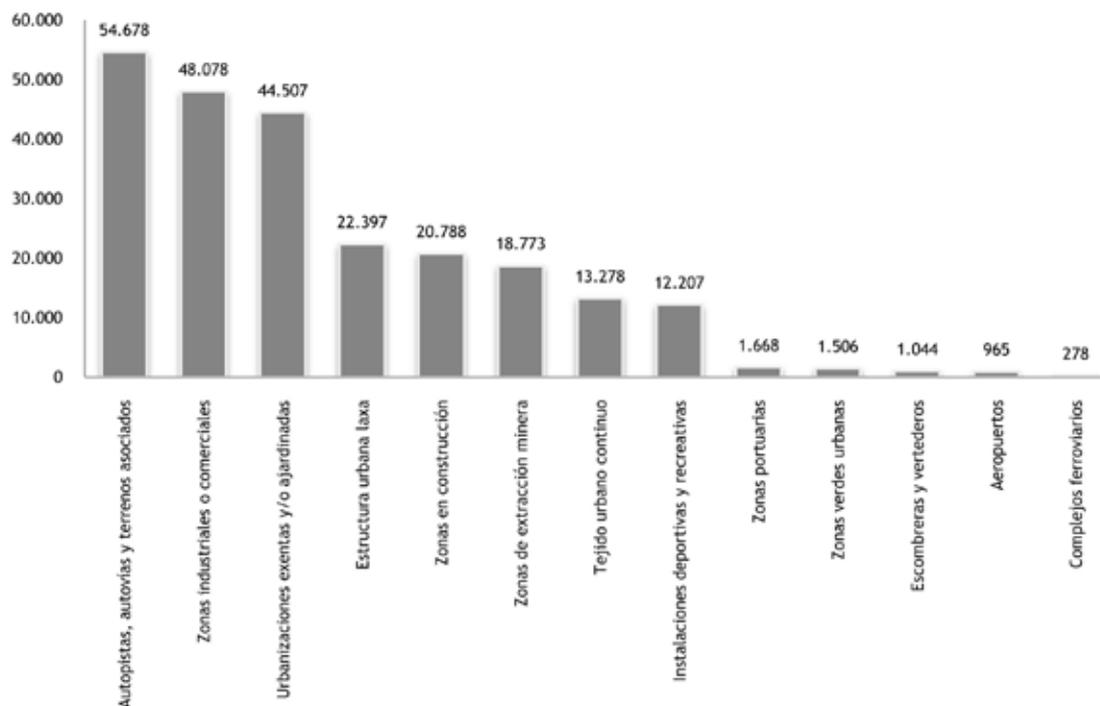
ron las zonas urbanas entre 1987 y 2000. En las tres, las tasas de crecimiento son mayores al 30%. Las CCAA del norte de España han aumentado sus zonas urbanas por debajo del 10%.

Navarra, con un 160% de aumento, es la Comunidad Autónoma donde más ha crecido el tejido urbano discontinuo. Le siguen, con incrementos por encima del 40%, Castilla y León, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia. La urbanización difusa implica una necesidad del transporte privado y mayores gastos de agua y calefacción, así como mayores emisiones de gases de efecto invernadero, y, sobre todo, ocupa más suelo.

España tiene ya, en su tramo mediterráneo, el 34% de su primer kilómetro ocupado por las superficies artificiales. Este fenómeno se ha extendido paulatinamente hacia el interior. Sólo las zonas protegidas, y no tanto como se esperaba, están sirviendo de barrera a este proceso. En los últimos años, y a medida que el impulso del sector turístico-residencial colmataba la primera línea de costa, la onda expansiva del sector inmobiliario se ha ido adentrando en franjas próximas al litoral aunque, al amparo de los nuevos desarrollos de infraestructuras, éstas cada vez pueden ser más lejanas. Así, el proceso llega ya más allá de los 10 kilómetros y sigue progresando hacia el interior.

En Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía las superficies

Destino de las nuevas superficies artificiales 1987/2000.



Fuente: OSE, Cambios de ocupación del suelo: implicaciones para la sostenibilidad.

artificiales en el primer kilómetro de costa ocupan más del 20%. Aquí también se han producido los aumentos más fuertes de este tipo de ocupación del suelo. La superficie artificial en la franja prelitoral, 1/10 km. de la costa, está muy condicionada por la urbanización en el primer kilómetro de costa. Cuanto mayor es la presión en el primer kilómetro, mayor es también el porcentaje de superficies artificiales en la zona prelitoral, aunque la intensidad del proceso es menor.

Superficies artificiales y desarrollos urbanísticos en España

Las superficies artificiales engloban los espacios ocupados directamente por el hombre para usos residenciales, de servicios públicos, de transporte, de ocio y aquellos productivos no vinculados a los usos agrarios o forestales.

Para el año 1987, y en el conjunto del territorio nacional, el suelo ocupado por superficies artificiales era de menos de un millón de hectáreas (1,6 % de la superficie total). Este peso relativo en el territorio es bajo en comparación con el resto de países europeos (5%). La misma situación, aunque con incrementos proporcionalmente significativos, se mantiene para el año 2000, en que el porcentaje de superficie artificial alcanza el 2,1 %.

La mayor parte de los desarrollos de nuevas superficies artificiales se han realizado sobre zonas agrícolas (más de un 70%), siendo mayoritarias entre éstas las tierras de labor y las zonas agrícolas heterogéneas, al ser las ocupaciones dominantes del suelo en los entornos urbanos, donde se han localizado los principales crecimientos residenciales, comerciales e industriales.

Por otro lado, el gran consumidor de suelo en el periodo 1987/2000 con destino artificial ha sido el crecimiento y

ampliación de la red de infraestructuras de transporte, sobre todo terrestre. Este desarrollo se ha llevado a cabo de forma desigual en el territorio nacional, pero ha afectado a todo tipo de suelos, aunque por las necesidades de trazado y pendiente de las nuevas construcciones se ha realizado principalmente también a partir de superficies agrícolas.

Entre 1987 y 2000, la red de carreteras de gran capacidad pasa de 3.413 km. a 10.443 Km., un crecimiento de más de un 300% en menos de 15 años. Esta gran expansión, financiada en gran medida por los Fondos Europeos, no afecta a todas las zonas del mismo modo, sino que se concentra, por un lado, en los grandes ejes nacionales y transeuropeos y, por otro, en los accesos y alrededores de las grandes áreas urbanas. Así es como ha aumentado la accesibilidad a las mismas y se han ido incrementando los flujos soportados por las carreteras y su ámbito territorial de influencia. Unidas a la transformación de la movilidad y a la masiva motorización de la sociedad española, provocada por el aumento de las rentas familiares y por la imposición de nuevos modelos sociales, están las bases de buena parte del resto de la transformación espacial del país: ruptura de las continuidades urbanas, bajada radical de las densidades de los desarrollos de vivienda y popularización de la vivienda unifamiliar con jardín como fórmula residencial, con un claro reflejo en la crisis de los transportes públicos.

Superficies urbanas

Los tejidos urbanos forman el grueso de la superficie artificial del país, lo que supone más de una tercera parte. En 1987 la suma de los tejidos urbanos continuo y discontinuo asciende a 581.116 ha (aproximadamente un 1% del territorio nacional), mientras que para el año 2000, el consumo de suelo ocupado por tejidos urbanos asciende hasta las 661.300 ha, un incremento de casi un 15%. En este último año, los suelos residenciales del tejido discontinuo (estructura laxa y urbanizaciones exentas) ocupan ya casi la misma superficie que el tradicional tejido urbano continuo y suponen casi una tercera parte del conjunto de los suelos artificiales.

Sin embargo, a pesar del crecimiento de los tejidos urbanos, la proporción interna de estos tipos de suelo dentro del conjunto de las superficies artificiales ha decrecido ligeramente debido a un proceso relacionado con el aumento espectacular de las tasas de crecimiento de otros tipos de suelo, sobre todo de las redes viarias y de las denominadas nuevas centralidades suburbanas (deportivas y recreativas, terciarias, de grandes dotaciones y también comerciales). El conjunto de actividades industriales logísticas terciarias, de oficinas y comerciales, configura uno de los factores más dinámicos en el periodo 1987/2000. Las áreas en construcción constituyen uno de los usos más dinámicos de todos los analizados en el proyecto CORINE: su superficie se ha duplicado

con creces, pasando a representar en 2000 unos 390 km², algo más del 4% de todas las superficies artificiales (descontando las minas, canteras y vertederos).

El proceso de urbanización no se explica adecuadamente con patrones relacionados con la población de derecho, sino teniendo en cuenta la existencia de una masiva construcción de vivienda dedicada a segunda o tercera residencia, ya sea de origen nacional o internacional. Así, mientras el consumo de suelo por habitante se ha incrementado significativamente (un 21,89%), el consumo de suelo por vivienda mantiene un crecimiento moderado. En 1987/2000, el número de viviendas y la superficie artificial lo han hecho en torno a un 22% y un 29% respectivamente. Este aumento de la capacidad de alojamiento, sin estar impulsado por el crecimiento de la población de derecho, apunta hacia una preponderancia de la construcción de vivienda de segunda residencia o destinada a la inversión, lo que equivale a una población virtual de aproximadamente cinco millones de habitantes más.

Ante este panorama, la dinámica territorial en nuestro país parece seguir caminos de ocupación del suelo con altos costes ambientales y riesgos de insostenibilidad. En este sentido, se pueden vislumbrar mayores tensiones por la extensión de los sistemas urbanos, especialmente los difusos, dado que este modelo de urbanización implica mayores consumos de agua y mayores emisiones de gases de efecto invernadero, además de que la necesidad de un tipo de estructura de ciudad dispersa (frente a la compacta) demanda infraestructuras adicionales y nuevas vías de comunicación que fomentan modalidades de transporte privado.

La estructura urbana difusa:

Los tejidos urbanos discontinuos de baja densidad representan la nueva ciudad de fragmentos especializados que se construye en las periferias. Los fragmentos pueden ser urbanizaciones residenciales autónomas (a veces de carácter cerrado, copiando las fórmulas americanas de las gated communities), agrupaciones más o menos coherentes de urbanizaciones próximas o pequeños núcleos rurales que han multiplicado su tamaño a base de parcelaciones de vivienda unifamiliar. Las redes viarias arteriales de carácter metropolitano o regional (autopistas y autovías radiales o anulares, carreteras y grandes avenidas suburbanas) configuran el soporte sobre el que se apoyan los distintos fragmentos reticulares.

El paisaje construido de las áreas urbanas de la ciudad tradicional densa y compacta está sufriendo un declive que se refleja en el auge de las nuevas formas extensivas de ocupación del espacio; éstas indican a su vez estilos de vida más o menos manipulados por los mecanismos del marketing inmobiliario y, en todo caso, impuestos por la estructura de

Tabla 1. Crecimiento del tejido urbano difuso por categorías. (CLC-Nivel 5 1987/2000).

| | 1987 | 2000 | 87/00 |
|--------------------------------------|---------|---------|--------|
| Tejido urbano continuo | 327.604 | 340.882 | 13.277 |
| Urbanizaciones exentas y ajardinadas | 74.791 | 97.189 | 22.396 |
| Estructura urbana laxa | 178.721 | 223.229 | 44.507 |

Fuente: OSE, Cambios de ocupación del suelo: implicaciones para la sostenibilidad.

precios de la vivienda que expulsa a las familias jóvenes y a las rentas medias y bajas de los espacios centrales. La fórmula es sencilla: “disfrute de la tranquilidad y el aire limpio del nuevo suburbio residencial, tenga una casa amplia con un pequeño jardín a un precio asequible, todo ello a cambio de que se desplace 5/10 km o 25/45 km –dependiendo del tamaño de las áreas urbanas– hacia el exterior y de que pierda las relaciones de proximidad a favor de los desplazamientos obligados en automóvil”.

A diferencia de la ciudad tradicional, estos fragmentos suelen ser exclusivamente residenciales, sin prácticamente ningún uso complementario a excepción de los equipamientos deportivos, sociales o escolares (en parcela independiente) propios de cada urbanización. El comercio casi desaparece de estos paisajes residenciales y se concentra en grandes unidades asimismo autónomas y fragmentarias (hipermercados, centros comerciales, parques de grandes superficies) localizadas en puntos de máxima accesibilidad en relación con las redes arteriales de alta capacidad. Tampoco existen apenas puestos de trabajo (excepto los generados por la propia actividad residencial –servicio doméstico y jardineros– o por los pequeños equipamientos anexos).

La nueva ciudad se caracteriza por una división de usos, funciones y tipos edificatorios cada vez más estrictos. A esto obedece el que a la ya larga historia de polígonos industriales o de grandes implantaciones industriales autónomas en la periferia, se añaden ahora los complejos terciarios periféricos y claramente diferenciados del resto de las actividades o tejidos cercanos de oficinas (parques de actividad, parques de I+D, grandes complejos administrativos descentralizados, etc.). Además, en la explotación de detalle realizada para el proyecto CORINE, se han agregado a las zonas industriales y terciarias de oficinas la prolija lista de grandes contenedores comerciales autónomos habitualmente localizados en las periferias urbanas y metropolitanas: hipermercados, centros comerciales, parques de grandes superficies, parques de ocio, etc.

La descentralización y fragmentación de las actividades terciarias –los empleos en ese sector superan ya el 70/75% del total en los países avanzados– tiene consecuencias impor-

tantísimas sobre los patrones de movilidad de la población. En síntesis, los sistemas urbanos existentes y en proceso de construcción incluyen un conjunto cada vez más amplio y difuso de infraestructuras de servicios y de fragmentos aislados y especializados que provocan no solo la extensión de la ciudad, sino la difusión de su modelo en territorios cada vez más amplios.

La artificialización en el litoral:

Los cambios más fuertes producidos recientemente en relación al incremento de zonas artificiales se concentran en el litoral mediterráneo.

En la Comunidad Valenciana, las superficies artificiales han crecido un 60%, produciéndose además una importante disminución de las superficies agrícolas. En Murcia, los aumentos de superficie artificial se cifran en un 50% y se observa, además, un incremento de los regadíos. En Andalucía, en general, también se constata el incremento de superficie artificial en la costa.

En estas comunidades son especialmente preocupantes los riesgos de insostenibilidad derivados de los procesos de urbanización del litoral, donde se muestra además el peso de las segundas residencias que, en el caso de la Comunidad Valenciana, pueden representar más de la mitad de los nuevos desarrollos.

En Cataluña y Valencia, la superficie artificializada en el primer kilómetro de costa supone más de la tercera parte, en tanto que en Murcia y Andalucía, donde se han producido los aumentos más fuertes de este tipo de ocupación del suelo, el porcentaje es superior al 20%. En general, se observan fuertes incrementos de superficies artificiales en la costa, tanto en el litoral mediterráneo como en el cantábrico, y no sólo en el primer kilómetro sino hasta distancias superiores a los 10 kilómetros hacia el interior, configurando una gran conurbación muy extensa en franja prelitoral entre el primer y el décimo kilómetro de costa.

Con una sobrepresión urbanística litoral que en su tramo mediterráneo ya tiene el 34% de su primer kilómetro ocupado por las superficies artificiales, las previsiones para los próximos años en España, contando con una fuerte demanda europea y nacional de vivienda en las zonas costeras, señalan nuevos impulsos del sector turístico-residencial y un aumento de la onda expansiva del sector inmobiliario en las franjas prelitorales.

Aceleración de la fase expansiva en el primer quinquenio del siglo XXI

Evolución conjunta de las viviendas iniciadas, el consumo de cemento y el volumen monetario de los préstamos hipotecarios 1994/2004.



Los datos proporcionados por el proyecto CORINE Land Cover se detienen en el año 2000. En este estudio, para definir las dinámicas de ocupación del suelo se han estudiado indicadores del periodo 2000/2005. Para la estimación del crecimiento de las superficies artificiales a partir de 2000 se han utilizado distintas fuentes estadísticas oficiales del INE y Eurostat, organizaciones empresariales como OFICEMEN y agrupaciones profesionales como el Colegio de Arquitectos. Estas fuentes, las opiniones de expertos e incluso las de una buena parte de la opinión pública, nos permiten apuntar que los procesos descritos respecto a la artificialización de superficies han sufrido una intensificación a partir del año 2000.

Tomando como hipótesis una proyección lineal del crecimiento de las superficies artificiales que ha venido desarrollándose durante el periodo 1987-2000, se puede estimar que si la superficie de suelo artificial fue en 1987 de 814.150 ha y en 2000 de 1.054.316 ha, con un incremento del 29,5%, para 2005 podríamos estar en un aumento de más del 40%, y en 2010 podría superar el 50%, con lo que el peso de la superficie artificial sobre el resto del país sería de alrededor de un 2,52%. No obstante, atendiendo a las fuentes antes mencionadas, se comprueba que este crecimiento no ha sido lineal, sino que ha experimentado una fuerte aceleración a partir de 2000. Es decir, la tasa de crecimiento de las superficies artificiales ha aumentado por encima de la tasa de crecimiento lineal del periodo 1987-2000.

Las viviendas visadas anualmente han ido aumentando de forma espectacular año a año. Esta tendencia se enmarca

dentro de una expansión extraordinaria del mercado inmobiliario, que ha multiplicado por seis su volumen en diez años. Y coincide en el tiempo con la aparición de la mayoría de los casos de corrupción urbanística. Esta variable sufrió un impulso aún mayor en 2005 propulsado por el aumento de los precios de la vivienda. En 2004 se visaron en el conjunto de los Colegios Oficiales de Arquitectos de España 760.800 viviendas proyectadas; 812.294 es la cifra de 2005.

El consumo de cemento está más ligado a la artificialización agregada de superficies que a la urbanización y, como tal, crece a un ritmo menor que la vivienda. Con todo, desde 1987 hasta 2004 el consumo de cemento ha crecido en un 140%. Durante el periodo 1987-2000, la tendencia de crecimiento de las superficies artificiales ha coincidido, en gran medida, con la tendencia de crecimiento del consumo de cemento. Sin ser exactamente dos mediciones del mismo fenómeno, estas dos variables presentan un alto grado de correlación, ya que el consumo de cemento determina posteriormente superficies ocupadas, tanto por la realización de infraestructuras como por la construcción de ciudades compactas o dispersas. Ambas variables presentan un comportamiento parecido hasta 1996, año en que se dispara el consumo de cemento hasta 2004, por lo que es previsible que también aumente la superficie artificializada desde el año 2000 hasta la actualidad a un ritmo superior al previsto.

La consecuencia más inmediata del frenético ritmo constructor español ha sido que la tasa de viviendas por 1.000 habitantes por año se ha disparado hasta colocar a España a la cabeza de Europa en este indicador (una vivienda por cada dos habitantes). La gran paradoja de este boom constructor es que España también está entre los países europeos con mayor dificultad de acceso a la vivienda, como evidencia el elevado gasto que destinan a la misma los hogares españoles.

Si se analiza el stock de vivienda y su evolución desde 1991, se puede convenir que, además de desproporcionado, el parque de viviendas en España está cada vez más infrutilizado por el creciente peso de la residencia secundaria y el alto nivel de viviendas vacías.

La construcción de viviendas de este periodo está también condicionada por su función como activo financiero. El territorio está siendo la base física sobre la que se apoya la dinámica expansiva del entramado inmobiliario constructor. Esta dinámica se ha ampliado por el nuevo sector de servicios financieros avanzados y por un contexto de tipos de interés bajos. El resultado es un conflicto muy profundo entre las necesidades de expansión del entramado inmobiliario financiero y dos necesidades sociales que son corolarios de los principios de sostenibilidad: la gestión del patrimonio físico como un activo que redunde en un beneficio colectivo



presente y futuro, y una mayor cohesión social a la que no se puede llegar sin un acceso universal a un bien de primera necesidad como es la vivienda. La expansión urbana en forma de urbanización difusa ejerce una enorme presión sobre el territorio y sus recursos naturales, además de generar la necesidad de nuevas infraestructuras de transporte, hidráulicas, etc. Éstas no siempre están justificadas al atender en parte activos que se mantienen ociosos. Se puede observar, por tanto, cómo los flujos financieros siguen condicionando la evolución del sector de la edificación.

Dada esta situación, podemos prever algunas tendencias que impactarán decisivamente sobre la sostenibilidad. Si se sigue así, es previsible una fuerte presión de la demanda europea de primera y segunda residencia en las zonas costeras e insulares, conjuntamente con una demanda doméstica ascendente centrada en las segundas residencias.

Comentarios finales

El mal uso y abuso en la utilización del suelo y en la gestión del territorio se están convirtiendo en un elemento crítico de insostenibilidad del modelo de desarrollo español. El crecimiento económico de España se produce con una elevada intensidad de materia, energía y espacio por unidad de producto, y a costa, entre otras cosas, de un fuerte consumo de capital natural y de la destrucción del territorio, con un elevado acoplamiento entre el aumento del PIB y la degradación territorial. El desarrollo sostenible implica necesariamente, aunque no exclusivamente, una disociación entre los procesos socioeconómicos y las dinámicas insostenibles críticas que generan impactos irreversibles, como el sellado de suelos y la pérdida de biodiversidad, aplicando criterios de ecoeficiencia. Además, es necesaria una menor concentración del entramado constructor en el conjunto de la economía española en favor de una mayor intensidad en componentes de alto valor añadido para potenciar líneas productivas más competitivas e intensivas en conocimiento, innovación y tecnologías avanzadas que fomenten modos de producción y consumo sostenibles. Asimismo, aspirar a un desarrollo sostenible implica una visión a largo plazo que hasta ahora está subordinada a la primacía de los intereses a corto plazo, propios de una economía de mercado insuficientemente regulada en la cuestión territorial, y que están introduciendo mayores incertidumbres cuando se implantan procesos de artificialización del suelo y crecimiento urbanístico desordenados que, más que insostenibles, resultan absolutamente insoportables cuando se añaden componentes especulativos y de degradación administrativa.

Ahora bien, para evaluar los riesgos de insostenibilidad de los procesos de artificialización deben tenerse en cuenta varias cuestiones. Las formas colonizadoras y poco sostenibles de gestionar el territorio no sólo son consecuencia de un impulso inmobiliario dirigido desde el lado de la oferta a través de un entramado de promociones, recalificaciones y revalorizaciones con altas dosis especulativas envueltas en un marco financiero, municipal e institucional claramente favorable a un desarrollismo urbano "constructivo".

También hay que considerar que en este proceso existen factores de dinamización por el lado de la demanda, de modo que el resultado final es una consecuencia de una fuerte demanda social sustentada en el auge económico y un sentido hedonista y consumista de nuestra sociedad del bienestar. Las nuevas formas de vida crean modernos pai-

1. 27/01/05 - Activistas de las organizaciones ecologistas Greenpeace y Anse protestan en las obras de construcción de Puerto Mayor, al considerar que destruyen una zona emblemática del Mar Menor. Coincidiendo con la celebración en España de la Feria Internacional del Turismo FITUR, las organizaciones ecologistas quieren denunciar con esta acción el modelo de turismo insostenible que se lleva a cabo en España. EFE / Antonio Heredia

sajes y modelan el espacio con nuevas modas estéticas que, aunque amparadas en un entramado financiero favorable para la expansión de nuevos estilos de desarrollo urbano, resultan poco sostenibles, pero revelan la reciente transformación de la sociedad española. Todo ello refleja su evolución cultural mediante la manifestación de sus preferencias sobre las nuevas formas de consumir, invertir y disfrutar del ocio.

En todo caso, hay que abrir un debate público sobre si este es el modelo de uso de suelo y ocupación del territorio que desean los ciudadanos teniendo en cuenta sus preferencias actuales y las de las futuras generaciones (que no pueden manifestarlas ahora), considerando además las condiciones de participación responsable para un buen gobierno urbano.

Ante el desafío de la sostenibilidad, es fundamental reconocer que los procesos de mercado no dan lugar necesariamente a formas y densidades de uso del suelo que sean consistentes con la capacidad de carga de los ecosistemas y una distribución equitativa del espacio con igualdad de oportunidades, por lo que son necesarias formas de regulación social racionales y equitativas (más aún, cuando existen dinámicas especulativas distorsionadas).

La cuestión, finalmente, es qué tipo de modelo territorial y urbano queremos ahora y en el futuro, enmarcándolo bajo la nueva lógica del desarrollo sostenible: articular adecuadamente el territorio, entendido en sentido amplio, no sólo como un simple recurso sino como marco de nuestra vida colectiva, patrimonio y bien común, espacio de solidaridad y legado para el futuro. Un bien limitado, irremplazable y frágil que ofrece múltiples valores, y que precisa de una gestión ambientalmente racional, eficiente y socialmente cohesionada para permitir desarrollos urbanos de calidad y ciudades habitables.

Esto es una tarea democrática del conjunto de la sociedad que reclama un esfuerzo decidido, más allá de las medidas legales que deben ser impulsadas a través de la acción pública (como la esperada nueva Ley del Suelo). Parece ineludible que la sociedad participe activamente sobre la base de una información rigurosa y transparente para que la ciudadanía tome compromisos y ayude a orientar mejor la toma de decisiones de las administraciones y los agentes económicos implicados. Todo ello para adoptar modelos de uso del territorio que sean menos vulnerables y especulativos y más perdurables en el tiempo por su capacidad de transmitir racionalidad y valores patrimoniales, culturales, ambientales, económicos y sociales a nuestros descendientes.

DELINCUENCIA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Introducción

Partiendo de la idea según la cual los incumplimientos más graves del ordenamiento jurídico urbanístico son, en principio, aquellos que recoge el Código Penal, nuestro trabajo se centrará en el examen de la trayectoria jurisprudencial de los delitos denominados en aquel texto legal “sobre la ordenación del territorio”, esto es, las figuras contenidas en los artículos 319 y 320 del Código Penal. En la medida en que la práctica de los tribunales de justicia refleja tanto la aplicación que se está haciendo, como las lagunas de las que el sistema adolece, resulta incuestionable el interés del estudio. En los supuestos más relevantes, tras la sucinta exposición de hechos probados y los fundamentos jurídicos centrales utilizados para llegar a una solución condenatoria o absolutoria, se extraerá sintéticamente alguna conclusión, sin perjuicio de que posteriormente la misma se exponga de forma más extensa en un apartado específico y, finalmente, se realicen propuestas de política criminal al hilo de lo expuesto.

Dado que se trata de normas que carecen de precedentes en nuestra historia penal y que se introducen por primera vez en el Código de 1995, que entró en vigor en mayo de 2006, evidentemente sólo será posible analizar resoluciones con fecha posterior. Se procederá, pues, a extraer aquellos supuestos que se estimen particularmente significativos, bien en atención al órgano jurisdiccional que dicta la resolución (por lo que centraremos nuestra atención en las escasas sentencias que en la materia ha dictado el Tribunal Supremo), bien por consideración a los hechos objeto de enjuiciamiento, al razonamiento jurídico utilizado o a las conclusiones obtenidas.

En primer lugar, conviene poner de manifiesto cómo se detecta cierta trayectoria ascendente en el número de asuntos que han sido examinados por los tribunales de justicia. Pese a las dificultades existentes en nuestro país para encontrar estadísticas que reflejen fiel y unitariamente lo acaecido, podemos establecer los siguientes datos.

Por una parte, la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2006, que recoge los delitos del año anterior, indica cómo en 2005 se produjo un espectacular aumento de las diligencias previas registradas por la fiscalía por esta clase de delitos. Concretamente, mientras que en el año 2004 se incoaron 2.016 diligencias previas, en 2005 éstas pasaron a 3.279, es decir, se produjo un incremento del 62,65%. Este dato contrasta con el de años precedentes, pues en 2003 las diligencias incoadas fueron 1.888 (un 6,7% inferiores a las de 2004). Los datos son parciales en la medida en que captan no sólo los delitos sobre la ordenación del territorio, sino todos los contenidos dentro del Título XVI del Código Penal. Sólo poseemos



la cifra exacta de procedimientos por los delitos de los artículos 319 y 320 del año 2005, los cuales, conforme a los datos de la Fiscalía, ascendieron a 716 en todo el territorio nacional.

Por otra parte, las estadísticas judiciales del INE no reflejan el anterior punto de vista, entre otras cosas porque no existen datos publicados relativos a 2005. Los años anteriores a este no evidencian incrementos en el número de condenas que se correspondan con las cifras anteriores de la Fiscalía, si bien la tendencia general parece ser al alza. Así, en 2004 se registran 151 condenas en toda España por todos los delitos del Título XVI. El año anterior, 2003, fueron 129; en 2002, 137; en el año 2001 encontramos 131; en 2000, 108; en 1999, 133.

Extracto de sentencias condenatorias por delitos sobre la ordenación del territorio

1. Delito de construcción ilícita en suelo de especial protección (art. 319.1 CP)

Texto vigente del artículo 319.1 CP:

“Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico, cultural o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección”.

Ejemplo de aplicación del precepto: STS 1250/2001 de 26 de junio RJ 2002/4521

Hechos probados:

“El acusado Ramiro S.F.... solicitó licencia municipal al Concello de Cambados para la construcción de un galpón de 50 m2, en muros de piedra, cubierta de teja, y para usos agrícolas, en el lugar de Sartaxes, parroquia de Castrelo, licencia que le fue concedida por la comisión de gobierno del citado Ayuntamiento en la sesión celebrada el 9 de octubre de 1995. En la fecha de 8 de abril de 1996 el Concello de Cambados procedió a la paralización de la obra por no situarse ésta en el sitio indicado en el plano de situación presentado con la solicitud de licencia, ya que en el plano se indicaba un suelo no urbanizable normal y la obra realmente se encontraba en terrenos incluidos dentro del espacio natural protegido intermareal Umia-O Grove. A pesar de la paralización de la obra así decretada..., el 19 de abril de 1996 la Policía Local comprobó cómo cuatro obreros estaban haciendo el encofrado para colocar los bloques y después echar la placa, acordándose el 9 de junio de 1997 una segunda paralización de la obra, que tampoco fue respetada... Paralelamente, agentes forestales del Servicio de Medio Ambiente Natural... el día 26 de mayo de 1996 procedieron a denunciar al acusado Ramiro S.F. porque estaba construyendo una casa a una distancia de 85 metros de línea de costa y dentro del espacio natural protegido Umia-O Grove, dando origen al expediente núm. 15/1996... que terminó por resolución definitiva... por la que se sancionaba al acusado... A los tres días de que el acusado hubiese recibido la notificación..., nuevamente fue denunciado por los agentes forestales del Servicio de Medio Ambiente Natural, pues proseguía con la construcción, aumentando su volumen y ganando altura... reiterándose tales circunstancias en una tercera denuncia formulada el 16 de enero de 1997, que dieron origen a la incoación del expediente 1/1997, en el que recayó resolución definitiva... por la que se sancionaba al acusado Ramiro S. F.... a pesar de lo cual, a los siete días de recibir la notificación de aquella resolución, los agentes forestales comprobaron cómo se continuaba en la construcción de la vivienda...”.

Fundamentos jurídicos:

“... sólo los técnicos deben poseer la titulación que profesionalmente les habilite para el ejercicio de su función, mientras que el promotor, sea o no propietario, no precisa condición profesional alguna... El argumento relativo a la previsión de la pena de inhabilitación espe-

1. 10/01/07 - El exalcalde de Marbella Julián Muñoz, encarcelado por su imputación en el caso Malaya, tras declarar a petición propia ante el titular del Juzgado número 5 de Marbella, Miguel Ángel Torres. EFE / AL

cial para profesión u oficio contenida en el precepto, no puede excluir a las personas que promuevan o construyan sin licencia o excediéndose de la concedida, y que no sean profesionales, de la autoría del delito, pues no deja de tener sentido dicha inhabilitación aun en dicho caso, puesto que tales actividades están sujetas al régimen de licencia y autorización y ello ya comporta una relación con la Administración... Definido así el alcance del tipo penal por lo que hace a los sujetos activos del mismo... el hoy acusado ‘solicitó licencia municipal... para la construcción de un galpón... que le fue concedida’, que el Concello de Cambados, que autorizó en principio la obra, ‘procedió a la paralización... por no situarse ésta en el sitio indicado en el plano... y la obra realmente se encontraba en terrenos incluidos dentro del espacio natural protegido intermareal Umia-O Grove...’, lo que significa el ejercicio por el recurrente de actividades propias de propietario-promotor y por ello incardinables en el precepto aplicado”.

2. Delito de edificación no autorizable en suelo no urbanizable (art. 319.2 CP)

Texto vigente del artículo 319.2 CP:

“Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en suelo no urbanizable”.

Ejemplo de aplicación del precepto: STS 690/2003 de 14 de mayo RJ 2003/3905

Hechos probados:

“En fecha 17 de octubre de 1996, el acusado D. Carlos Daniel... solicitó licencia municipal ante el Ayuntamiento de Valdefresno de la Sobarrriba para construir una caseta para herramientas de 40 metros cuadrados en la parcela de su propiedad que se encuentra en suelo no urbanizable. Dicha licencia es concedida en la sesión de la Comisión de gobierno municipal de fecha 25 de noviembre de 1996... Antes de la aprobación de la licencia, las querellantes, D^a Concepción y D^a Edurne, habían presentado en el Ayuntamiento sendos escritos denunciando que el Sr. Carlos Daniel estaba construyendo una vivienda en la parcela de la que es propietario (18 de octubre de 1996 y 30 de octubre de 1996) y que dicha parcela se encuentra en suelo no urbanizable. En fecha 20 de diciembre de 1996 el Ayuntamiento inicia un expediente por infracción urbanística que fue tramitado a continuación, en el que se constata que ... no se

había ajustado a la licencia, al estar construyendo una vivienda de planta baja, suspendiendo cautelarmente la obra. En fecha 22 de abril de 1997, el instructor del expediente declara el mismo terminado, con propuesta de resolución de derribo de lo construido en lo que no se ajuste a la licencia concedida, dado que la infracción urbanística cometida se considera como grave... En la actualidad las obras han concluido, y la vivienda se encuentra completamente terminada”.

Fundamentos jurídicos:

“El art. 319,2º Código penal sanciona... a los ‘promotores... que lleven a cabo una edificación no autorizable en suelo no urbanizable’. Se trata, pues, de determinar si el acusado, por haber desarrollado la actividad que consta, merece ser calificado de ‘promotor; y comprobar si las características de la edificación y del terreno responden a las demás previsiones típicas... el vocablo ‘promotor’ no es técnico, sino que pertenece al lenguaje corriente y sirve, en el uso habitual, para denotar toda iniciativa de ese género, y no sólo en el ámbito inmobiliario. Por eso, resulta patente que las circunstancias personales del acusado satisfacen las exigencias del tipo, como ya lo entendió esta sala, en sentencia 1250/2001, de 26 de junio... donde se lee que ‘será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, impulsa, programa o financia, con recursos propios o ajenos, obras de edificación para sí o para su posterior enajenación’. Por lo demás, y por lo que se refiere a la calificación del terreno... el tribunal de instancia llegó a la conclusión de que la parcela se encuentra en suelo no urbanizable... Sugiere el recurrente que... en la materia no existiría certeza legislativa, por falta de claridad en la remisión a la legislación administrativa que hace el art. 319 Código penal y que, siendo así, por imperativo del principio de intervención mínima, debería darse lugar al motivo. Pero lo cierto es que éste es un principio de política criminal llamado idealmente a inspirar la actividad legislativa... los tribunales deben partir de la opción que haya hecho el legislador, que en este caso es clara, como resulta de lo razonado. Es por lo que debe asimismo rechazarse este aspecto de la impugnación”.

3. Delito de informes contrarios a las normas urbanísticas vigentes (art. 320.1 CP)

Texto vigente del artículo 320.1 CP:

“La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes será castigado con la pena del artículo 404 de este código y, además, con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses”.

Ejemplo de aplicación del precepto: STS 1043/2004 de 27 de septiembre RJ 2004/7950

Hechos probados:

“El interesado en la construcción de una vivienda propia en la indicada parcela NUM000 y en disponer de una mayor extensión de terreno inició una estrategia de enmascaramiento de la realidad presentando, en un primer momento y de forma sucesiva, reformados al proyecto de parcelación de la FINCA000, en los que bajo la inexplicable alegación de recoger las medidas definitivas de las parcelas después de su medición exacta, atribuye a la citada parcela NUM000 una extensión 237,86 metros cuadrados en 2 de junio de 1997, y 361,33 metros cuadrados el día 26 de septiembre del mismo año, solicitando, además, un nuevo trazado de la prolongación de la Avda. de Andalucía (C/Fernanda Cuadrado) que afectaba reduciendo igualmente la zona social cultural antes reseñada. Dichos reformados fueron dictaminados favorablemente por el Técnico Municipal Claudio sin que conste su aprobación.... con el fin de dar apariencia legal a la nueva vivienda iniciada, concluida con su estructura sin licencia, se solicitó por la arquitecta Luisa certificación de la nueva superficie de la parcela..., así como presentó para tramitación de licencia de obra, lo que denominó ‘reformado del proyecto de vivienda unifamiliar en parcela núm. NUM000, 1ª fase en FINCA000’; peticiones que fueron informadas favorablemente por Claudio como Técnico Municipal en fecha 16 y 17 de marzo de 1999, respectivamente, afirmando, respecto a la petición de licencia, que ‘el proyecto es autorizable de acuerdo con la documentación presentada’, no obstante conocer que la vivienda proyectada y ya concluida en su estructura, además de la parcela donde se ubicaba, ocupaban suelo incluido en el perímetro de actuación del Peri Divina Pastora y calificado como ‘equipamiento social cultural’”.

Fundamentos jurídicos:

“Se sostiene en el escrito que además de los aludidos requisitos, claramente expresados en el art. 320, 1 CP, sería exigible la concurrencia de otros sobre los que ha discurrido jurisprudencia que cita. El primero de éstos es que la actuación producida en la ilegalidad no sea subsanable, y para ilustrar este requerimiento se invoca la sentencia de la Audiencia de Palencia de 14 de marzo de 2000 (ARP 2000, 91). Pero, examinada, aparece que en ella la sala expresa sus dudas acerca de que la construcción de que allí se trata hubiera representado peligro real para el bien jurídico tutelado y, además, de que el acusado, que había comenzado a actuar durante la vigencia del Código Penal de 1973 (RCL 1973,

2255), hubiera seguido haciéndolo cuando ya estaba en vigor el de 1995 y con él el precepto de referencia, que en este caso es el del art. 319 del mismo. De todo lo que resulta que ese supuesto no guarda ninguna homología con el que aquí se contempla, en el que cabe advertir, además, que la estructura de la edificación ilegal había sido construida íntegramente ya en marzo de 1998. El segundo de esos requisitos es que la negativa afectación del orden jurídico no se limita al mero desconocimiento formal de la norma de aplicación, exigencia a la que se refiere la sentencia de esta sala, de 28 de abril de 1997 (RJ 1997, 3621), invocada al recurrir. Y es que en efecto, reiterada jurisprudencia (por todas, SSTS núm. 1526/1999, de 2 de noviembre [RJ 1999, 8091] y 1720/2003, 23 de diciembre [RJ 2003, 9320]), reclama como elemento normativo del tipo de prevaricación un coeficiente de injusticia en la conducta, que consiste en realizar un acto administrativo convirtiendo la propia voluntad en fuente exclusiva de una norma particular. Y no hay duda de que es lo que aquí sucedió, puesto que se está ante una patente –y, se insiste, de nuevo– reiterada inaplicación de preceptos de claridad meridiana, convirtiendo el propio interés o capricho en Ley del caso. Por tanto, tampoco en esta objeción cabe dar la razón al recurrente”.

4. Delito de prevaricación urbanística (art. 320.2 CP) Texto vigente del artículo 320.2:

“Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia”.

Ejemplo de aplicación del precepto: STS 144/2003 de 31 de octubre RJ 2004/1767

Hechos probados:

“I.- En fecha 3 de mayo de 1995, Rodolfo, mayor de edad y sin antecedentes penales, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Corvera de Toranzo (Cantabria)... concedió licencia de obra a Agustín para la ‘rehabilitación de un edificio (placa de hormigón) en el pueblo de Borleña’, con un presupuesto de obra de un millón de pesetas. Rodolfo conocía el edificio de referencia, que en realidad no era sino la ruina de lo que había sido una vivienda de planta baja, primera planta y bajo-cubierta, en estado de total abandono y sin uso desde hacía muchos años pues carecía incluso de tejado. Con posterioridad,

en noviembre de 1995, Agustín obtuvo de la Demarcación de Carreteras del Estado en Cantabria una autorización de obras para 'rehabilitar edificio existente', que le fue concedida pero debiendo ejecutarse respetando que 'la distancia mínima de la vivienda al borde exterior de la calzada (línea blanca) más próxima de la carretera será de veinticinco (25) metros'... Al amparo de la mencionada licencia de obras Agustín ejecutó no sólo una placa sino toda una estructura de hormigón de nueva planta, compuesta de planta baja, planta alta y tejado con buhardillones, demoliendo prácticamente la totalidad de los muros antiguos, de los que solo conservó como decoración parte de algunas esquinas de piedra en planta baja... El día 26 de septiembre de 1996, cuando ya la construcción estaba prácticamente concluida pues en realidad... Agustín presentó ante el Ayuntamiento de Corvera de Toranzo una solicitud de licencia de obra de fecha 1 de febrero de 1996 en la que constaban las firmas del arquitecto de la obra y el aparejador y los sellos de visado del Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria, así como un proyecto básico y de ejecución de un hotel en Borleña que incluía legalización de estructura y la autorización de la demarcación de carreteras antes dicha. El proyecto había obtenido el Visado de dicho Colegio Profesional el 12 de febrero de 1996, pero en él dicho colegio había hecho constar... que 'aun incurriendo –en parte– en infracciones establecidas en el art. 226.2 de la Ley del Suelo, figura ya ejecutada la construcción correspondiente que cumple con las condiciones técnicas exigibles'; unido a dicho proyecto estaba también el Informe Urbanístico del Colegio de Arquitectos, que advertía que '1º invade la distancia de protección a CN-232 según Ley de Carreteras Ley 25/1988; 2º excede la edificabilidad máxima permitida e incumple la distancia mínima a colindantes según ordenanza UN-1; 3º se incumplen las condiciones de buhardillas en planta bajo-cubierta a que se refiere el apartado 2 del art. 7.6 de la NNSS; 4º el uso previsto requiere la autorización previa a que se refiere el art. 16.3 del TR de la Ley del Suelo según procedimiento establecido en los art. 14 y 12.2 de la Ley de Cantabria 9/1994...'.... Ante ello, Rodolfo, el mismo día 26 de septiembre, se desplazó a Parbayón, donde se entrevistó con el arquitecto superior Alfonso, quien... no se atrevió a informar favorablemente la concesión de la licencia, y elaboró un informe que... decía: '... Es mi opinión que para la concesión de la Licencia Municipal de Obras se deben sopesar estos dos elementos de juicio: el informe del Colegio Oficial de Arquitectos y el Permiso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y obrar en consecuencia'. Al día siguiente... pese a conocer Rodolfo que en realidad lo construido era un edificio de nueva planta en suelo no urbanizable, que la concesión de la licencia de obras precisaba la previa autorización por la Comisión Regional de Urbanismo, y que incumplía la autorización en su día concedida por la demarcación de Carreteras, concedió la licencia de obras..."

Fundamentos jurídicos:

"Esa contraposición entre la decisión que adoptó el recurrente y la normativa en materia de urbanismo, que en ningún caso precisa ser acompañada de ánimo de lucro alguno, es puesta de relieve en la narración de hechos contenidos en la Resolución de instancia con la suficiente descripción, máxime si acudimos al Fundamento Jurídico Séptimo que, complementando la anterior, especifica la legislación incumplida, tal como la Ley del Suelo (art. 16.3), Ley autonómica de Cantabria (arts. 12.2 y 14), Ley de Carreteras, Ordenanza NU-1 y Normas Subsidiarias del municipio de Corvera de Toranzo, en lo que a la regulación de los requisitos necesarios para las licencias referentes a fincas sitas en suelo no urbanizable se refieren, y que, a su vez, se remitían a los arts. 85 y 86 de la Ley del Suelo vigente en aquel momento... la expresión 'a sabiendas', como elemento integrante del delito objeto de condena, es expresamente incluida en el sentido de los Hechos declarados probados cuando, entre otras cosas, categóricamente, dicen que el acusado '... pese a conocer que en realidad que lo construido era un edificio de nueva planta en suelo no urbanizable, que la concesión de la licencia de obras precisaba la previa autorización por la Comisión Regional de Urbanismo, y que incumplía la autorización en su día concedida por la demarcación de Carreteras, concedió la licencia de obras mediante la oportuna resolución...'.... Mientras que, de nuevo, en el Fundamento Jurídico Séptimo se confirma, con clara vocación fáctica, esa convicción cuando afirma que 'este Tribunal considera que el acusado concedió aquella licencia con plena conciencia de que no se ajustaba a Derecho y que con ello legalizaba una construcción a todas luces ilegal...'. La propia conducta del recurrente, insistiendo en conocer la opinión de expertos en la materia que en ningún momento avalaron con sus informes la licitud de la concesión, evidencia su falta de convencimiento en la ortodoxia de su decisión y, por ende, el conocimiento de que su conducta no se ajustaba a Derecho".

Conclusión:

Se sanciona en iguales términos informar favorablemente la concesión de una licencia contraria a las normas urbanísticas vigentes que concederla o votar favorablemente dicha concesión, pese a que las dos conductas no pueden ser equiparadas desde el punto de vista de su merecimiento o necesidad de pena, toda vez que la primera de las acciones implica un peligro para el bien jurídico y la segunda su efectiva lesión.

Extracto de sentencias condenatorias por delitos sobre la ordenación del territorio

1. Delito de construcción ilícita en suelo de especial protección (art. 319.1 CP)

Ejemplo 1: SAP Jaén 30/2006 de 2 de marzo, Jur 2006 169550

Hechos probados:

“Son hechos probados... que Elena, representante legal de la Entidad Ledesma y Franco, SL propietaria del Hotel Noguera de la Sierpe, situado en al Paraje Las Ericas, punto kilométrico trece de la carretera que une el Vadillo y el Tranco, del término Municipal da Santo Tome y Judicial de Cazorla (Jaén), y ubicado en el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, espacio natural protegido conforme a la Ley 2-1989 de 18 de julio, clasificable como suelo no urbanizable y objeto de especial protección, solicitó y obtuvo autorización para la construcción de un edificio de una sola planta destinada a sala de convenciones, aneja al referido hotel, con una superficie total de 283 metros cuadrados. Dicha autorización administrativa, con referencia al informe preceptivo y vinculante de la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente de Jaén, de fecha 3 de mayo de 2000, contiene determinadas condiciones y medidas correctoras destinadas a proteger el medio ambiente y, entre ellas, las específicas de que la licencia quedaba condicionada a que el inmueble se destinara al uso que se solicitaba, una sala de convenciones, y ajustarse a las medidas de superficie y altura. Al continuar Elena la obra y realizar dos plantas en el inmueble con mayor superficie a la autorizada inicialmente, se adoptó por la Delegación Provincial de Medio Ambiente como medida cautelar la paralización de las obras en fecha 16 de mayo de 2003, que fue notificada a la acusada, quien continuó con las obras hasta su finalización en abril de 2004 habiéndolas destinado para explotación hotelera. La acusada Elena ha solicitado de nuevo el cambio de uso para destinar la nueva edificación a viviendas para el uso exclusivo del personal de la explotación hotelera que anteriormente fue archivado por la Consejería de Medio Ambiente”.

Fundamentos jurídicos:

“... para centrar la cuestión debatida, debemos exponer que la sentencia impugnada absuelve de dicho delito por estimar que aun concurriendo inicialmente los requisitos del tipo que exige la realización de una construcción no autori-

zada en suelo objeto de una protección especial, la existencia de un expediente administrativo para obtener la autorización correspondiente al cambio de uso de la construcción realizada que no se ajustaba a la inicial autorización, diluye los hechos típicos, sancionables penalmente, al ser el cambio de destino solicitado autorizabile administrativamente degradando la conducta a un simple ilícito administrativo, de hecho ya sancionado.... es evidente que el criterio en el que se basa el recurso del Ministerio Fiscal para sustentar su impugnación no puede prosperar, pues el hecho probado es que la obra en cuestión, tanto al iniciarse su construcción como ahora, ha sido considerada por la Administración competente como autorizabile”.

Ejemplo 2: SAP Baleares 137/2003 de 14 de julio, JUR 2003/275573

Hechos probados:

“Jesús Ángel , mayor de edad y nacido el día 30 de marzo de 1952, y Cornelio, nacido el día 28 de junio de 1954, ambos sin antecedentes penales, el primero siendo el usufructuario del 50% de la propiedad en la fecha de los hechos y a su vez actuando como promotor, y el segundo como arquitecto, en la finca sita en la carretera de Pagura-Capellá,... habiendo obtenido licencia de obras en fecha 1 de julio de 1998 para reformar interior y cambio de cubiertas de la vivienda existente en dicha finca, y como quiera que parte de los muros de la edificación se derrumbaron a consecuencia de las obras de reforma del aljibe y ante el peligro de ruina decidieron demoler el edificio, realizando excavaciones de tierras, ejecución de edificio porticado y nueva cimentación, a sabiendas de que carecían de licencia municipal y que tales obras se estaban ejecutando en suelo rústico, en zona con calificación urbanística según el PGOU vigente de Calviá de ARIP-3, como ARIP según la Ley de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares y como SR-4 según la Revisión de Plan General de Calviá, aprobado en diciembre de 1998.

El celador del Ayuntamiento giró visita de inspección a las obras el 8 de enero de 1999, comprobando que las mismas se hallaban fuera de ordenación siendo suspendidas en virtud de resolución de la Alcaldía de fecha 20 de enero de 1999, lo que no impidió que en fecha 27 de enero de 2000 se hubiesen realizado obras de remate de la edificación de 120 metros cuadrados y se empezasen obras estructurales (paredes de carga y pilares) en la zona de las edificaciones demolidas.

Las construcciones realizadas y de acuerdo con el destino proyectado –vivienda unifamiliar aislada– no son legalizables según la norma urbanística vigente, al carecer de la parcela mínima, no obstante lo cual, es factible que cumpliendo determinados requisitos administrativos a justificar ante la Consejería de Agricultura y de una serie de coeficientes de edificación, sí serían autorizables como edificaciones des-

tinadas a servir de celler-almacén de productos agrícolas y vitícolas y como anexos a una explotación agraria”.

Fundamentos jurídicos:

“... Plantean las defensas, a partir de ello, que la interpretación del texto punitivo debe verificarse entendiendo que la incriminación sólo cabe a partir de defecto o ausencia de permiso o licencia ‘autorizable’ en lugar de ‘autorizada’, por lo que cabe perfectamente la legalización de lo construido variando su destino y obteniendo –en consecuencia– el correspondiente permiso administrativo que autorice su uso para finalidades agrícolas que sí resultan viables en dicho suelo. ...lo que no constituye una circunstancia inocua desde el instante en que el precepto penal, aunque contempla la dispensación de protección en presencia de un comportamiento típico (falta de autorización para construir en territorio de especial valor o especial protección), sin embargo, no parece que la sanción deba desplegar sus efectos en ausencia de una efectiva lesión a los valores que trata de proteger”.

Conclusión:

Pese a la patente distinción entre las conductas prohibidas en los apartados primero y segundo del artículo 319.1 y 319.2, donde el primero se refiere a construcción no autorizada y el segundo a edificación no autorizable, los tribunales de justicia en ocasiones vienen absolviendo en los casos en los que, pese a que la conducta incide plenamente dentro del tipo del artículo 319.1, lo ejecutado puede ser de alguna forma, con posterioridad, legalizado.

2. Delito de edificación no autorizable en suelo no urbanizable (art. 319.2 CP)

SAP Valencia 22 de octubre de 2002

Hechos probados:

“Dionisio S. M., mayor de edad y sin antecedentes penales, transportista de profesión, inicia una ampliación de edificación en 1996 en una finca de su propiedad sita en el polígono ..., parcela ... del término municipal de Villamarchante; una obra consistente en edificación de 11 metros por 8 metros, con terraza de 1,75 metros por 4 metros, y que carecía de licencia municipal y que, de acuerdo con las normas subsidiarias de ordenación urbana de la localidad, se efectuaba en suelo no urbanizable y no era susceptible de legalizar por no tener la superficie mínima para levantar una vivienda y formar un núcleo de población con las colindantes, comprobándose el hecho en el mes de octubre de 1999”.

Fundamentos jurídicos:

“... debe reservarse el tipo en cuestión, dado además el carácter fragmentario del Derecho Penal y el principio de intervención mínima que lo informa, a aquellas infracciones urbanísticas que adolezcan de irregularidades tan graves y escandalosas, que ni siquiera quepa la posibilidad de posterior subsanación, autorización o convalidación... El caso ahora enjuiciado permite hacer aplicación de las ideas jurisprudenciales acabadas de exponer, porque se trata de un chalé ubicado entre múltiples chalés existentes en el mismo lugar, muchos de los cuales también han sido construidos de manera ilegal. Consta en autos un plano catastral en el que se advierte con facilidad la existencia de numerosos chalés situados junto al del acusado y en los alrededores. Tan es así que incluso hay un movimiento colectivo de carácter asambleario, impulsado por los propietarios de tales chalés, dirigido a procurar la legalización de ese conjunto de construcciones y a conseguir que sea dotado de las obras de infraestructura necesarias, tales como alcantarillado, asfaltado y alumbrado. Todo lo cual permite pensar que en un futuro indeterminado, aunque posiblemente no lejano, el Ayuntamiento legalizará todas esas edificaciones...”.

Conclusión:

Pese a que la acción encaja perfectamente en la descripción legal, viéndose afectado materialmente el bien jurídico protegido, se procede a la absolución con el argumento del previsible cambio en el correspondiente instrumento de planeamiento que permitirá legalizar la obra. De esta manera, se vacía de contenido el precepto.

3. Delito de informes contrarios a las normas urbanísticas vigentes (art. 320.1 CP); delito de prevariación urbanística (art. 320.2 CP)

Ejemplo 1: SAP Barcelona Sección 10ª de 25 de abril de 2002 (ARP 2002/525).

Hechos probados:

“Pere J. D., como concejal perteneciente al partido de la oposición del Ayuntamiento de Sitges, intervino votando a favor en las sesiones plenarias respecto de la aprobación de los instrumentos normativos a que se refieren los apartados f) a j), ambos inclusive, del hecho probado primero, habiéndolo hecho en calidad de Alcalde desde entonces. Lluís M. G., como concejal del partido de la oposición del referido Ayuntamiento, intervino votando a favor en las sesiones

plenarias respecto de la aprobación de los instrumentos normativos a que se refieren los apartados f) a j), ambos inclusive, del hecho probado primero, habiéndolo hecho en calidad de Teniente-Alcalde y responsable del Área de Urbanismo por delegación expresa del Alcalde desde entonces. Albert B. G., como arquitecto municipal al servicio del Ayuntamiento de Sitges desde fecha 6 de julio de 1985, ha intervenido en los expedientes de aprobación de los referidos instrumentos urbanísticos como tal técnico municipal, informando, cuando era preceptivo, sobre la adecuación de aquéllos a la normativa urbanística aplicable. En particular, emitió informe favorable en fecha 9-9-1995 respecto de la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización del Plan Parcial Camí de Can Girona”.

Fundamentos jurídicos:

“El Ministerio Fiscal... imputa a los acusados haber contribuido con sus votos o informes (en el caso del señor B.) favorables a la aprobación de un Plan Parcial y un Proyecto de Urbanización, con fundamento en una revisión de 1989 del Plan General que fue declarada nula por sentencia firme, atentando la ejecución de las obras de urbanización contra el entorno natural de la zona y, en particular, contra determinadas especies de flora, en infracción de normas medioambientales. Por lo tanto, llama, en primer lugar, la atención que no se imputa a los acusados la aprobación de ‘proyectos de edificación’ o ‘concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas’... resulta fuera de toda duda... la exclusión del ámbito punitivo de este tipo de instrumentos normativos de ordenación urbanística, como son un Plan Parcial y un Proyecto de Urbanización de concreción y ejecución del primero. Precisamente por esta naturaleza normativa, el Plan Parcial debe ser aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de la Generalitat, circunstancia que, en todo caso, excluye la responsabilidad de la Corporación Local...”.

Conclusión:

Los informes favorables a la aprobación de planes parciales o de proyectos de urbanización, aun cuando dolosamente se estimen como contrarios a las normas urbanísticas vigentes, por ejemplo, por apoyarse en un plan general anulado por sentencia firme como es el caso expuesto, no se encuentran captados por el tipo del artículo 320.1 CP. De esa manera, se da la paradoja de que se sanciona lo menos grave (informar favorablemente la concesión de una licencia) y no se sanciona lo más grave al tener un alcance más general, como puede ser el informe favorable a la aprobación de los instrumentos de planeamiento. Del mismo modo, votar favorablemente la aprobación de un plan parcial y proyecto de urbanización contrario a las normas urbanísticas vigentes en tanto que se apoyaba en

un plan general anulado por sentencia firme, resulta impune, mientras que conceder o votar a favor de la concesión de una licencia es sancionado.

Extracto de sentencias que inaplican las medidas de demolición previstas en el artículo 319.3 CP

Texto vigente del artículo 319.3 CP

“En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”.

Ejemplo 1: SJP Málaga nº 5 116/2005 28 de marzo.

Fundamento jurídico:

“Con respecto a la demolición... es conocida la opinión doctrinal que, con inusual asenso, reclama que alguna vez tiene que romperse el círculo vicioso de ampararse en terceros ajenos para perpetuar el ataque al orden público urbanístico y hacer del hecho consumado el destino aparentemente inevitable de la ordenación del territorio. Sin embargo, tales intereses de terceros son legítimos y evaluables a la hora de una decisión de esta naturaleza y, en todo caso, poco o ningún material concreto hay en el procedimiento para decidir sobre la proporcionalidad de tal pronunciamiento, dado que no se ha practicado prueba en el juicio sobre el concreto impacto urbanístico y ambiental de la ilegalidad cometida, pese a que el Plan vigente califica el lugar como zona verde, ni sobre la concreta repercusión que tal medida tendría sobre terceros afectados y las posibilidades de repararles de los perjuicios que se les ocasionarían. No obstante, la Ley 7/2002 de 17 de diciembre (RCL 2003, 124 y LAN 2002, 588) y LAN 2003, 96, de Ordenación Urbanística de Andalucía, tiene previstas en sus artículos 181, 183 y 185 medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada, al igual que el RDU (RCL 1978, 1986) que la propia Ley declara de aplicación supletoria, especialmente reforzadas en caso de una zona verde, que es la calificación que corresponde a Banana Beach en el Plan de 1986, vigente desde noviembre de 2000. Por ello, debe comunicarse la presente a la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía a fin de que esta Administración, con los especiales medios con los que cuenta para dimensionar todos los aspectos del problema y en base a la presente sentencia, resuelva sobre la posibilidad y procedencia de acordar de oficio la demolición”.

Fundamento de la inaplicación:

La presencia de intereses de terceros que han adquirido lo ilícitamente erigido; falta de proporcionalidad.

Ejemplo 2: SAP Ciudad Real 170/2004 de 9 de noviembre, Fto. Jco. 3º:**Fundamento jurídico:**

“...el art.319.3 lo que establece es la posibilidad de que el tribunal acuerde la demolición de lo edificado, pero no como una consecuencia necesaria de la aplicación del tipo penal contenido en ese mismo art. 319, sino como una posibilidad que además exige de una motivación específica, lo que parece redundar no solo en ese carácter discrecional sino incluso en lo excepcional de la adopción de tal medida...Ciertamente podría pensarse que resulta incoherente declarar que la obra realizada es ilegal y constitutiva de la infracción penal del art. 319 y luego no adoptar las medidas oportunas para eliminar tal ilegalidad, pero la incoherencia no resulta tal cuando esas posibilidades de demolición las sigue manteniendo la Administración, una vez resuelta la cuestión penal referente al caso. Las mayores posibilidades de la Administración en este campo, incluso en orden a la ejecución material de la posible demolición, hacen aconsejable dejar que sea en ese ámbito administrativo donde, en su caso, se acuerde, dando coherencia a las propias normas urbanísticas del municipio....”.

Fundamento de la inaplicación:

Carácter extremadamente aflictivo de la medida, carácter potestativo, posibilidad de que lo haga la Administración.

Ejemplo 3: SAP Cádiz 5 de febrero de 2004 Jur 2004/102944.

“... atendida la escasa incidencia urbanística del comportamiento enjuiciado, obrando sobre una zona ya degradada con numerosas construcciones... sin que se estime proporcionada la demolición de lo indebidamente edificado ‘ex’ artículo 319.3 del Código Penal, sin perjuicio, naturalmente, de las facultades que a la propia Administración asisten en el expediente abierto al efecto”.

Fundamento de la inaplicación:

Lo excesivamente aflictivo de la medida y la posibilidad de que lo efectúe la Administración.

Conclusión:

Pese a ser una medida que puede poseer una importante función preventiva general, los jueces y tribunales vienen inaplicándola en la mayor parte de las ocasiones, con alguno de los tres argumentos expuestos, ninguno de los cuales resulta particularmente convincente: el carácter extremadamente aflictivo de la medida, la posibilidad de que la demolición la ejecute la Administración y el hecho de que resulten involucrados intereses de terceros.

Conclusiones

Los delitos de los artículos 319.1 y 319.2 del Código Penal no deberían requerir para su efectividad una reforma, pues su inaplicación muchas veces es debida a la interpretación que de los mismos efectúa la jurisprudencia. Se trataría más bien de conseguir una reorientación jurisprudencial en la aplicación que, en ocasiones, se viene haciendo de las citadas figuras.

Así, en cuanto al artículo 319.1 CP, resulta particularmente significativa la sentencia aportada, SAP Jaén 30/2006 de 2 de marzo, ya que, pese a que el tipo requiere claramente que la obra sea no autorizada, frente al apartado 2 del mismo artículo donde la obra punible es simplemente no autorizable, procede a la absolución con el argumento de que la construcción llevada a cabo por la acusada era autorizable. Si el legislador hubiera querido excluir la relevancia penal de los supuestos autorizables, bastaba con que hubiese utilizado la misma expresión, “no autorizables”, en ambos apartados y, sin embargo, no lo hizo. Por lo tanto, para dar contenido a las diversas ideas recogidas en uno y otro tipo, no cabe más remedio que entender que las construcciones autorizables, pero no autorizadas, inciden plenamente en el ámbito de lo penalmente prohibido.

Respecto al artículo 319.2 CP, puede llegarse a semejantes conclusiones. Cuando el legislador introduce la expresión “no autorizable” pretende dejar fuera del ámbito típico las obras hechas sin o contra la licencia, pero cuya legalización fuera posible posteriormente. Ello contrasta con lo dispuesto en el artículo 319.1, donde se refería exclusivamente a construcciones no autorizadas, por lo que, como hemos expuesto, es suficiente con la ausencia de autorización, pese a la posibilidad de legalización a posteriori, para que pudiera afirmarse la tipicidad. Desde nuestra perspectiva, el concepto de autorizable debe ser entendido restrictivamente, en la medida en que, de lo contrario, se vaciaría de contenido el delito, ya que siempre sería posible la legalización, pues bastaría con la modificación del correspondiente instrumento de planeamiento, declarando el suelo antes no urbanizable, suelo urbanizable, modificando la unidad

mínima de cultivo, etc. En definitiva, las únicas legalizaciones posibles deberían ser las que la normativa de cada Comunidad Autónoma establezca excepcionalmente que son susceptibles de ser autorizadas en suelo no urbanizable (de forma puramente ilustrativa, se puede citar el todavía vigente artículo 85.1.2^a TRLS 1976, que se refiere a las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca; las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, etc.; en la legislación autonómica, por ejemplo, el artículo 23.2 de la LUCyL, donde se regulan los usos excepcionales en suelo rústico más detalladamente que en el citado precepto del TRLS 1976, pero de forma esencialmente coincidente). Quizá por ello mismo, como mucho sería aceptable introducir la idea citada en el artículo mencionado, de forma que, al mismo tiempo que se restringe el alcance del artículo 319.2 CP, se subraya el carácter no autorizado del 319.1 CP, cerrando el paso a intenciones restrictivas que excluyan la punición de construcciones que, por algún motivo, puedan ser autorizables en suelo de especial protección.

Del mismo modo, cabría reducir la pena en el caso del delito del artículo 319.1 CP cuando la construcción no autorizada sea, sin embargo, autorizable. Así se impide la indeseable consecuencia de otorgar el mismo tratamiento a los que emprenden una construcción no autorizada y claramente ilegalizable, que a los que emprenden anticipadamente una construcción legalizable.¹

Resulta particularmente significativo que en escasas resoluciones jurisprudenciales se haya procedido a aplicar el artículo 319.3 CP, lo cual evidentemente no se refleja en el estudio realizado dado que el método empleado se ciñe a la aplicación jurisprudencial efectiva de la ley penal. La citada norma, común a los dos primeros apartados en los que se subdivide el artículo 319 CP, prevé que los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. Se trata de una medida cuya naturaleza jurídica es más civil que penal; tiende, pues, a restaurar la legalidad, a volver a la situación jurídica y fáctica anterior a la consumación del hecho anti-jurídico.²

Del tenor literal del precepto parece desprenderse que no es preceptivo que los tribunales la acuerden.³ Tal carácter potestativo se debe esencialmente a que, en el caso del apartado 1 del artículo 319 CP, la obra verificada, aun cuando no fue autorizada por la Administración, puede ser susceptible de legalización y, no por ello, conforme a las tesis anteriormente expuestas, deja de ser punible. Por consiguiente, debe estimarse que tan sólo en esas hipótesis procede que los tribunales no acuerden la medida. Como mucho, se puede conceder que en las hipótesis en las que exista comportamiento delictivo, pero, por las circunstancias que sean, la

obra ya se ha legalizado a posteriori, en el momento en el que se dicta la sentencia condenatoria, se pueda dejar de aplicar la medida de demolición.

Los argumentos utilizados por las diversas sentencias para no ejecutar tal medida vienen siendo, al menos, tres, ninguno de los cuales nos parece particularmente convincente:

1. El carácter extremadamente aflictivo de la medida.

Incluso algún tribunal se ha planteado la posible inconstitucionalidad sobre la base de su incompatibilidad con el principio de proporcionalidad, lo que ha sido rechazado por el TC al no admitir a trámite la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad (SAP Ciudad Real 170/2004 de 9 de noviembre, Fto. Jco. 1^o). Sin embargo, no hay nada más aflictivo que la pena de prisión que se vincula a esta clase de delitos y que no se cuestiona. Por otra parte, debe ponderarse a la hora de aplicar la medida tanto el efecto de prevención general asociado a la misma, como su carácter de medida restauradora de la legalidad, de forma que lo que no parece razonable es que la colectividad deba asumir los efectos negativos de un comportamiento delictivo.

2. La posibilidad de que la demolición la ejecute la Administración,⁴ aunque son múltiples los argumentos en contra de tal idea. En primer lugar, por su carácter extremadamente aflictivo no parece adecuado dejarla innecesariamente en manos de la Administración. En segundo lugar, y en conexión con ello, sobre la base del principio de oportunidad que se estima rige en el ámbito del Derecho Administrativo, el cual puede ocasionar severas desigualdades en la aplicación de la ley.⁵ Por último, debe tenerse en cuenta que corresponde a los tribunales juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

3. Resultan involucrados intereses de terceros. Sin embargo, no se considera que en el conflicto de intereses entre bienes jurídicos de carácter colectivo (como la adecuación a la legalidad urbanística que en ocasiones protege el entorno ambiental) y bienes jurídicos individuales de carácter patrimonial deben ser preferentes los primeros. Por otra parte, en el caso de los delitos del artículo 319 CP, los sujetos activos pueden ser promotores o constructores que tienen detrás de sí el apoyo financiero de empresas del sector frecuentemente solventes, y las reglas de la responsabilidad civil subsidiaria les hacen responsables. Finalmente, incluso si los hechos se desarrollan amparados en licencias concedidas incidiendo en los delitos del artículo 320 CP, nuevamente serán las Administraciones públicas las que deban hacer frente a la potencial indemnización a título de responsabilidad civil subsidiaria.



Evidentemente, lo expresado suscita la reflexión de si por una cuestión de prevención general no sería conveniente que, al menos, los órganos jurisdiccionales justificaran en sus resoluciones el fundamento de la no aplicación de la medida de demolición.

Respecto al artículo 320.1 CP, como ha sido expuesto, se sanciona con la misma pena que el artículo 320.2 del mismo texto legal. Pese a ello, no puede ser igualmente grave resolver o decidir un asunto en esta materia por parte de la autoridad competente para ello, que informar favorablemente, acción esta última que puede no tener ningún tipo de trascendencia externa a la Administración. Con otras palabras, concebido el bien jurídico como la adecuación a la legalidad urbanística de la función pública, en el primer caso, la acción lo pone en peligro; mientras que en el segundo es efectivamente menoscabado.⁶ Desde otro punto de vista, no resulta correcto que la mera emisión de un informe se sancione más gravemente que el delito de prevaricación administrativa del artículo 404 CP. Por ello debería procederse a atenuar la pena de quien se limita a informar favorablemente, disminuyéndola en un grado. No se trata exclusivamente de un ajuste técnico, sino que la mayor adecuación de la pena a lo injusto del hecho se acaba traduciendo en que los jueces y tribunales, a la hora calificar el delito, no lo hagan restrictivamente para impedir una desproporción punitiva.

Por otra parte, las sentencias extractadas supra revelan que resulta impune el informar favorablemente o votar la aprobación de un instrumento de planeamiento o de un proyecto de urbanización de forma contraria a las normas urbanísticas vigentes. De lo expuesto se deduce que es punible lo menos grave (el informe favorable a la concesión de la licencia o la concesión de la misma) y no lo más: la aprobación de planes incompatibles con el ordenamiento jurídico. Tales supuestos no son captados nítidamente tampoco por el actual artículo 404 CP, esto es, el delito de prevaricación administrativa, en la medida en que no parece abarcar las hipótesis en las que se aprueban normas de carácter reglamentario (lo que, evidentemente, nos

remite a la cuestión de la naturaleza jurídica de los planes). Se debería contemplar, pues, expresamente tales hipótesis en la ley penal. De ese modo, además, se cerraría el paso a la práctica consistente en aprovechar la dilación judicial en anular instrumentos de planeamiento por medio de sentencia firme en el Tribunal Supremo para, en el ínterin, sobre la base de modificaciones de tales instrumentos de planeamiento arbitrarias, impugnadas por nulas, procederse a la concesión de licencias que se ejecutan y posteriormente no pueden ser atacadas. Subrayamos que no se propone que toda hipótesis en la que se aprueba algún instrumento de planeamiento contraviniendo de alguna forma el ordenamiento jurídico se deba elevar a la categoría de delito. Tratándose de una figura delictiva emparentada con la prevaricación, le sería aplicable la construcción jurisprudencial creada en torno al delito del artículo 404 CP: no toda infracción del ordenamiento jurídico se convierte automáticamente en delictiva, sino sólo aquella que implica una desviación burda, grosera, de la respuesta que debía haber procedido en Derecho; en suma, exige “que vaya más allá de la simple ilegalidad, y entre en los términos de la injusticia que existe siempre que se dé una patente, notoria e incuestionable contradicción con el ordenamiento jurídico...”. (por muchas, SSTS, Sala 2ª, de 8 de febrero de 1997; 16 de mayo de 1992; 3 de noviembre 1992; 10 de diciembre de 1992; 23 de marzo de 1995; 1 de abril de 1996; 7 de febrero de 1997; 5 de marzo de 1997; 25 de abril de 1997; 12 de mayo de 1997; 23 de octubre de 2000).

1. (pag. anterior) Ver F. Román García, *Derecho penal administrativo. Ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente*, Granada, 1997, p. 76; M. Gómez Tomillo, “Estado actual de la discusión en torno a la regulación de los delitos sobre la ordenación del territorio (I): la construcción y la edificación ilegal”, RDU, enero de 2006, pp. 35-84.

2. (pag. anterior) Gómez Tomillo, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

3. (pag. anterior) Así lo viene subrayando la doctrina de forma casi unánime. Ver J. L. de la Cuesta Arzamendi, “Los delitos relativos a la ordenación del territorio en el nuevo Código Penal de 1995”, AP, N° 15, 1998, p. 324; E. Górriz Royo, *Protección penal de la ordenación del territorio*, Valencia, 2003, p. 1151; A. Vercher Noguera, *La delincuencia urbanística*, 2002, p. 147.

4. (pag. anterior) Este es el argumento que en la literatura han expresado, por ejemplo, J. Boix Reig y C. Juanatey Dorado, *Comentarios al Código Penal*, Valencia, 1996, p. 576; Górriz Royo, *op. cit.* p. 1160.

5. (pag. anterior) Según Quintero Olivares, la medida de demolición administrativa es prácticamente imposible llevarla a la práctica. G. Quintero Olivares, “Infracciones urbanísticas y delitos relativos a la ordenación del territorio”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1997, p. 378.

6. M. Gómez Tomillo, “Estado actual de la discusión en torno a la regulación de los delitos sobre la ordenación del territorio (II): la llamada prevaricación urbanística”, RDU, marzo de 2006, pp. 327-8.

7. 10/05/06 - El presidente andaluz, Manuel Chaves, anunció en rueda de prensa que el hotel Algarrobo en el municipio de Carboneras (Almería), que definió como símbolo de la destrucción del litoral, desaparecerá de las costas de Andalucía y que se restaurará la playa a su estado original. En la imagen de archivo, el hotel Algarrobo. EFE / Jose Manuel Vidal

Por último, la ausencia de sentencias condenatorias que, en aplicación del artículo 404 CP (es decir, delito de prevaricación administrativa) sancionen como delito de prevaricación de comisión por omisión la falta de iniciativa sancionadora por parte de las autoridades administrativas con competencias para ello, fundamentalmente las municipales, resulta significativa. Es llamativo el contraste entre la figura delictiva del artículo 320.1 CP que examinamos y la paralela del artículo 329.1 CP. El legislador ha contemplado expresamente en este último una modalidad comisiva consistente en silenciar, con motivo de las inspecciones llevadas a cabo por un funcionario público, la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que regulen el funcionamiento de industrias o actividades contaminantes. Por el contrario, no ha estimado conveniente hacer lo mismo en materia de ordenación del territorio, síntoma inequívoco de que tales comportamientos deben considerarse atípicos en este último ámbito. Aun cuando el artículo 329.1 plantea una compleja problemática en la que no podemos entrar, el mismo contribuye a superar, con ciertos límites, el principio de oportunidad característico del Derecho administrativo sancionador, al establecer el deber jurídico penal de perseguir administrativamente toda infracción administrativa siempre que implique la vulneración de normas protectoras del medio ambiente. No obstante, en nuestra opinión, todavía no puede afirmarse la completa derogación de la oportunidad administrativa en la medida en que el delito tan sólo está presente cuando el funcionario deja de impulsar el procedimiento sancionador cuando detecta la irregularidad “con motivo de sus inspecciones”, pero no, por ejemplo, cuando, siendo competente para ello, recibe una denuncia y omite iniciar el correspondiente expediente. Desde una perspectiva político-criminal, probablemente, se deba sostener que sería conveniente modificar el tipo legal, de forma que captase toda hipótesis de abstención de perseguir una infracción administrativa medioambiental. Igualmente, respecto a los delitos sobre la ordenación del territorio, debería introducirse en el artículo 320.1 CP la conducta análoga a la del 329.1 CP, de modo que se sancionase al funcionario público que, con motivo de sus inspecciones o recibiendo denuncia en la materia, silenciase o dejase de perseguir la infracción de normas urbanísticas. Así se impulsaría la persecución administrativa de infracciones de este carácter que frecuentemente, sobre todo en núcleos de población pequeños, permanecen perfectamente impunes.

EL CONTROL DE SECRETARIOS E INTERVENTORES MUNICIPALES

Es conveniente analizar el paulatino y sistemático debilitamiento de los controles internos de la Administración local, así como la pérdida de espacio profesional de los denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional (FHN) en las Entidades Locales, casi siempre bajo el pretexto de pretendidas medidas de modernización que, lejos de modernizar, iban minando el papel de los secretarios, interventores y tesoreros, que, a pesar de todo, han logrado sobrevivir a toda una serie de reformas legislativas gracias a la resistencia activa de un colectivo bien organizado profesionalmente.

La figura del secretario y del depositario aparecen ya en la Constitución de 1812, frente a los cargos del Antiguo Régimen (muchos de carácter hereditario). El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 establece que los secretarios, interventores y tesoreros han de ser elegidos por el Estado en las ciudades con distrito universitario, para mejorar la selección y la imparcialidad de estos funcionarios. Pero es la Ley Municipal de 1935 de la II República Española la que crea los Cuerpos Nacionales de Administración Local, que perviven en la Ley de Régimen Local de 1950 durante la dictadura.

Con el advenimiento de la democracia, se cuestiona el papel de estos funcionarios, que eran la cabeza visible de la Administración municipal durante la etapa franquista. Ya con el Gobierno de UCD, el ministro Martín Villa protagoniza el primer intento de supresión de estos Cuerpos, aunque desiste al considerar los efectos que podían producirse respecto del cumplimiento de la legalidad por los órganos de las Entidades Locales.

Entre 1982 y 1985, con el Gobierno socialista en el poder, tras una intensa polémica en la que pesa mucho el hecho de que una gran parte de los integrantes de los denominados hasta entonces Cuerpos Nacionales eran jóvenes que no habían ejercido la profesión en la dictadura, se decide mantener fundamentalmente esta especialidad de la función pública local, si bien con determinados cambios que tienen su reflejo en la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, entre los cuales, cabe señalar:

- Se les considera una Escala y no Cuerpo de funcionarios, apareciendo la denominación de Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Desaparece la figura de la advertencia de ilegalidad recogida en el artículo 413 de la antigua Ley de Régimen Local de 1950.
- Por otro lado, el secretario había dejado de desempeñar también la jefatura del personal.



1

• Se instituye el sistema de baremos específicos locales en los concursos de traslados que, sobre todo durante los primeros años de su implantación, se utiliza tortíceramente, reduciéndose a hacer un “traje a medida” del funcionario previamente seleccionado “a dedo”. (Esta práctica corrupta originó una serie de demandas ante los tribunales que hubieron de ser interpuestas por los propios Colegios de Secretarios, siendo ganadas la mayoría de ellas con gran desgaste por parte de la organización colegial y ante la absoluta pasividad de las Comunidades Autónomas y el Estado, que estaban y están obligados por la ley a interponer los correspondientes recursos y corregir estas ilegalidades. Curiosamente, hasta ahora no han interpuesto ningún recurso a pesar de los esperpénticos baremos publicados en el BOE, como puntuar el saber montar a caballo o ser licenciado por una determinada universidad, y no por otra, o haber sido gerente de una fábrica de cerámica, entre otros muchos).

La Ley 7/1985 sufre diversas reformas, algunas de las cuales continúan en esta línea de debilitamiento sistemático de los controles internos. La Ley de Presupuestos de 1991 introduce la figura de la libre designación que podrá utilizarse para la provisión de puestos de secretarios, interventores y tesoreros (en adelante, SITAL) en municipios de más de 100.000 habitantes y capitales de provincia y de Comunidad Autónoma.

Aunque es anulada por una cuestión formal, la medida se introduce en la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de 1992.

La libre designación conlleva el libre cese, y se da la circunstancia de que, a partir de entonces, el controlado es el que libremente designa y cesa libremente a su propio controlador, residenciando esta función, además, en el Alcalde. (Junta de Gobierno en los municipios de gran población a partir de la Ley 57/2003).

El Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril (TRRL), extralimitándose respecto de la autorización sobre el desarrollo de la Ley de Bases, establece que los funcionarios eventuales (de confianza o asesoramiento especial) podrán ejercer funciones directivas. Con ello comienza una etapa de pérdida de espacio no ya solo de los SITAL, sino también del resto de los funcionarios de carrera de la Subescala Técnica de Administración General, que a su vez ya habían sido muy debilitados por la masiva entrada de personal laboral, contravi-

1. 02/06/06 - Vecinos de Nigrán queman documentos en una hoguera tras impedir la celebración del pleno municipal en el que estaba prevista la aprobación inicial del Plan Xeral de Ordenación Urbana (PXOM). EFE

niendo lo dispuesto en la legislación de función pública, y que normalmente consolidaban sus puestos de trabajo sin unas pruebas selectivas garantizadoras de los principios de mérito y capacidad.

El TRRL establece el informe preceptivo del secretario y el interventor cuando se trate de acuerdos para los que se requiera una mayoría especial (absoluta o de 2/3). Sin embargo, las sucesivas reformas de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) han reducido a la nada los acuerdos para los que se requieren los 2/3 y a muy pocos aquellos para los que se exige mayoría absoluta.

La última modificación de la LRBRL se produce por medio de la Ley 57/2003, llamada de Modernización del Gobierno Local, en la que se vuelven a debilitar las funciones de los SITAL, a favor, bien de concejales del equipo de gobierno, bien de funcionarios con mayor grado de proximidad al gobierno local:

- Desaparece la figura del secretario del Ayuntamiento, después de 200 años de vigencia.
- El secretario lo es ahora solo del Pleno y las Comisiones.
- Si bien tras las presiones del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL) aparece el órgano de apoyo a la Junta de Gobierno, como puesto reservado a FHN, la Secretaría de la Junta de Gobierno Local se atribuye a un concejal del equipo de gobierno, con los problemas que ello puede plantear respecto de la asistencia a las sesiones y participación real en la adopción de las decisiones, y a efectos de determinación de responsabilidades y transparencia (las sesiones se declaran secretas).
- Se crea la figura del Titular de la Asesoría Jurídica (de libre designación entre funcionarios del Grupo A de las Administraciones públicas), que definitivamente hace imposible que el secretario sea el jefe de los Servicios Jurídicos.
- Se crea la figura del Órgano de Gestión Tributaria (que también puede ser libremente designado entre funcionarios del Grupo A de las Administraciones públicas), que desplazará al tesorero en la jefatura de los Servicios de Recaudación, donde se decide, por ejemplo, a quién, cuándo y cómo se le embargan los bienes.

Por otra parte, en las leyes reguladoras de las Haciendas Locales, se introducen sistemas de fiscalización limitada, que pueden aprobar las entidades locales, así como las Unidades Centrales de Tesorería que debilitan también los sistemas de fiscalización, control y manejo de los fondos públicos reservados a interventores y tesoreros.

Paralelamente, surgen grupos de personas, en general más próximas a los partidos políticos que los SITAL y los funcionarios de carrera, que comienzan a ocupar posiciones importantes en la toma de decisiones desde un pretendido mayor compromiso con la gestión, utilizando en muchos casos como excusa una pretendida modernización de las Administraciones locales al servicio de la nueva gestión pública. Estas son secundadas por grupos de presión que, debido a intereses económicos y de ocupar posiciones de poder, lanzan este tipo de mensajes, que son más apoyados por los gobiernos o los partidos, dada su mayor acomodación a los intereses partidarios en cada momento.

El principio de eficacia parece imponerse sobre el principio de legalidad, y los SITAL son presentados interesadamente como un reducto de la Administración burocrática de tipo weberiano, que deben suprimirse por carecer de sentido en una Administración moderna y eficaz, olvidando así la realidad cotidiana de nuestras Entidades Locales, en las que se ha puesto continuamente de manifiesto el compromiso de los SITAL con un modelo de Administración moderna, eficaz y participativa. Este compromiso es real, ha estado presente en la realidad de nuestras EELL, y es fácilmente constatable a pesar de la carencia de los necesarios estudios empíricos sobre el papel desempeñado por los empleados públicos locales en los últimos años.

El crecimiento exponencial de nuestras Entidades Locales como prestadoras de servicios a los ciudadanos ha sido un reto muy importante en el que los SITAL también han jugado su papel. El compromiso con la adopción de criterios de racionalización del gasto, la orientación de las EELL al cumplimiento de objetivos, la planificación estratégica y el establecimiento de procesos de calidad y excelencia en la prestación de servicios son ejemplos de actividades a los que no hemos sido ajenos, sino que, al contrario, han supuesto para los SITAL una implicación en la gestión que, por otra parte, no nos exigía la legislación que regula nuestras funciones, pero que siempre hemos sido conscientes de que teníamos que asumir. Las publicaciones y actividades formativas desarrolladas por muchos SITAL en este aspecto son una prueba de ello.

En el mismo sentido, procede poner de manifiesto el compromiso mantenido por este colectivo en últimos años en la implantación y actualización continua de conocimientos en Nuevas Tecnologías de la Información. Muchos de los



SITAL, junto al resto de los empleados públicos locales, han sido los artífices de la puesta en marcha de los primeros ordenadores de la historia en nuestras EELL, y las horas de formación y de trabajo dedicadas y el esfuerzo empleado han sido muy superiores a lo que era exigible en un contexto normal de desarrollo de la actividad administrativa.

La expedición de certificaciones y emisión de informes en tiempo récord, a veces en situaciones de gran complejidad jurídica y ante tensiones gobierno-oposición en casos en que hay que cumplir plazos perentorios por razones de ejecución de planes u obras, de pérdida de subvenciones o ayudas o posibles incumplimientos de compromisos difíciles de asumir en términos económicos o políticos, es un ejemplo. La línea general de los SITAL ha sido de sana y abierta colaboración con los gobiernos locales en las necesidades de gestión y en clara sintonía con los principios de eficacia, garantizando la legalidad de los procedimientos en un entorno cambiante y en el que el control por parte de los órganos políticos es mucho más férreo, cercano y efectivo que en el resto de las Administraciones públicas.

Hoy, las EELL son las Administraciones públicas mejor valoradas por los ciudadanos, seguidas a mucha distancia de las CCAA y la AGE. Ello se debe al esfuerzo de los gobiernos locales para satisfacer las demandas de los ciudadanos con inmediatez y a todo el conjunto de los empleados públicos locales; pero también han contribuido decisivamente los SITAL. Este colectivo ha aportado conocimientos técnicos, jurídicos y económicos especializados con tal cualificación y nivel de profesionalidad que han suministrado una dosis de rigor y de seguridad jurídica a los actos administrativos que sustentan la ejecución de las políticas públicas locales, absolutamente necesarios en un contexto cambiante y no exento de tensiones; y todo ello sin ningún espíritu elitista o de falta de colaboración con el resto del personal local.

El éxito en la gestión de los procesos electorales, en lo que respecta a los secretarios, es una prueba más de estas afirmaciones. Mientras en otros países mucho más poderosos se cuestiona el procedimiento de recuento de votos y se plantean problemas sobre la veracidad del mismo, aquí po-

demostramos afirmar que, tras la celebración de numerosos procesos electorales en los últimos años, no se han producido incidentes dignos de ser calificados como graves o importantes, ni se ha cuestionado en ningún momento la labor de los secretarios de Ayuntamiento como delegados de las Juntas Electorales de Zona o encargados de la gestión de los medios necesarios para su funcionamiento.

El reto de los interventores municipales en la fiscalización y control de los gastos e ingresos públicos (en una etapa de crecimiento exponencial de las EELL en competencias y prestación de servicios, de insuficiencia permanente de recursos económicos y con problemas detectados en relación con el urbanismo y la contratación pública tanto por el Tribunal de Cuentas como por la proliferación de denuncias en este aspecto) no ha sido fácil, dada la gran responsabilidad que la legislación encomienda a los SITAL. Su participación en la elaboración de presupuestos, la asignación de objetivos y la implantación de indicadores de gestión ha sido también relevante.

La gestión de los flujos financieros y la negociación de líneas de crédito por los tesoreros, en un mercado versátil con gran cantidad de variables, también ha requerido un esfuerzo especial por su parte (sobre todo en la informatización de la recaudación, el cobro por vía telemática, las domiciliaciones bancarias, etc.). La existencia de unos funcionarios especializados con posibilidades de movilidad en todo el territorio del Estado ha hecho que las EELL grandes y medianas hayan contado con profesionales cualificados para acometer con éxito estos procesos que están en marcha sin mayores problemas, y que los pequeños municipios estén funcionando hoy con criterios de modernidad en todos los aspectos expresados.

Para los SITAL ha sido primordial cohonestar el principio de eficacia con el de legalidad, esencial en un Estado de derecho. Asimismo, el principio de transparencia es otro elemento esencial; ésta exige el traslado a los ciudadanos de las decisiones adoptadas por los gobiernos locales de forma que aquellos perciban claramente las razones de las mismas, los plazos previstos o los incumplimientos sobrevenidos. En este punto, los SITAL, en tanto que funcionarios dotados de una incuestionable imparcialidad, profesionalidad e independencia, aportan un plus de institucionalización a las EELL que abunda en la idea de transparencia efectiva en las decisiones que éstos trasladan, avalan jurídicamente, o analizan en términos de eficiencia o eficacia.

En la medida en que la presencia de estos funcionarios sea percibida en menor grado por los ciudadanos, o esté afecta-

1. 26/07/06 - La Fiscalía Anticorrupción abrió diligencias informativas para analizar posibles irregularidades en el proceso de adjudicación del PAU El Quiñón de Seseña (Toledo), que el presidente de Castilla-La Mancha, José María Barreda, consideró "transparente, legal e impecable". EFE / Jesús Carvajal

da por una desregulación aún mayor que la actual, es fácil prever una mayor desinstitucionalización, nada deseable, de nuestras EELL.

Lo peor en todos estos años ha sido la progresiva desregulación, la ambigüedad de la norma, buscada en muchas ocasiones adrede por el legislador, la cultura política proclive a cualquier flexibilización de los procedimientos y a la adopción de medidas que se hallen en los límites de la legalidad, bordeándola sin infringirla claramente en aras de una pretendida eficacia. Igualmente, la mentalidad de muchos políticos locales de considerar a los SITAL como “paracaidistas” ajenos a la organización, que no se implican en la misma y que pueden abandonar voluntariamente la Entidad Local. La paradoja es que desde la Ley 30/1984 de Reforma de la Función Pública se debía haber arbitrado un sistema de movilidad entre Entidades Locales para los funcionarios de las mismas, que incrementaría sin duda la imparcialidad e independencia de los funcionarios como, por ejemplo, arquitectos u otros técnicos municipales, que de esta manera serían mucho menos permeables a determinadas presiones sobre informes en materia urbanística o de contratación administrativa. Por el contrario, todavía padecemos el absurdo de que un funcionario, por ejemplo de la Policía Local, pueda ser cabo en Móstoles y guardia en Majadahonda.

Nuestros tribunales han resaltado la importancia de los SITAL. En palabras del Tribunal Constitucional, las funciones que desempeñan los funcionarios con habilitación de carácter nacional tienen clara relevancia constitucional, configurándose como de “carácter básico” (STC 214/1989, de 21 de diciembre) en tanto que mediante su desempeño “se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales” (STC 76/2003, de 23 de abril) y constituyen “la columna vertebral de la función pública local” (STC 235/2000, de 5 de octubre).

Su importancia se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones por el presidente del Tribunal de Cuentas, que ha atribuido a la falta de cobertura de las plazas vacantes de los secretarios, interventores y tesoreros como el origen en gran parte de los casos de irregularidades o deficiencias en el control interno de las Entidades Locales. Así se recoge en la moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las EELL rindan cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos, incorporada a la Resolución de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 28 de septiembre de 2004 (BOE de 18 de enero de 2005); así como en distintas resoluciones de la propia Comisión Mixta (cabe destacar las publicadas en BOE de 21 de mayo de 2002 y 28 de enero de 2004, por las que se aprueban los informes de fiscalización de los Ayuntamientos de Toro, León, Guadarrama y Pozuelo de Alarcón); y se reitera en la más reciente moción sobre el control interno, llevanza de

la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales elevada a las Cortes Generales con fecha 21 de julio de 2006.

Tras estas reflexiones, que afectan al papel de los SITAL no solo en materia urbanística sino en general, hay que centrarse en las medidas efectivas que pueden suponer un retroceso de los niveles de corrupción en nuestro país, en relación con los controles internos de las EELL. En primer lugar, se expondrán las medidas que hay que tomar con carácter de emergencia y que no se pueden dilatar en el tiempo, dadas las iniciativas legislativas en tramitación en las Cortes Generales. A continuación, se explicarán otras medidas a adoptar con carácter general y, finalmente, una serie de medidas específicas en relación con la normativa urbanística.

Medidas relativas a leyes recientemente aprobadas o en procedimiento parlamentario

En la actualidad existen diversas iniciativas legislativas en tramitación o recientemente aprobadas en las Cortes que, de no rectificarse, supondrán, en unos casos, un nuevo paso en el debilitamiento de los controles internos de las Entidades Locales y, en otros, un gran avance en la posible eliminación definitiva de los mismos.

Por ejemplo, la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que, a pesar de las recomendaciones y advertencias del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de España, ha sido aprobada con algunas previsiones nada afortunadas.

- El diario El País, tras dos editoriales en los que se pedía el reforzamiento de los controles internos de los interventores, publicaba un tercero el domingo 11 de febrero bajo el título de “Emergencia urbanística”. En él hacía ya una referencia expresa a la Disposición Adicional 2ª de ese proyecto de ley, y recogía literalmente que “Nunca se ponderará el papel que pueden jugar los controles internos de los Ayuntamientos en esta batalla contra la recalificación desmesurada, los bloques de viviendas sin urbanizar y el pelotazo sobre suelo protegido. La redacción final de la disposición adicional segunda del Estatuto de la Función Pública no parece ir por ese camino. La corrupción urbanística ha llegado a extremos que solo puede ser combatida con planes de emergencia. La mejor demostración de que los partidos se toman en serio esta lacra sería que aprobasen un plan de acciones legales y políticas contra ella”.



1

• Tanto la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como IU-IPC-V y el PP, interpusieron enmiendas o propuestas que, al igual que las formuladas por el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), han sido sistemáticamente rechazadas en el Congreso de los Diputados por los parlamentarios de los grupos socialista y otros; finalmente, buena parte de estas sugerencias no han sido incorporadas.

Sin embargo, consideramos que sin las observaciones contenidas en las mismas, el sistema de habilitación de carácter nacional (ahora estatal), por la lógica interna que se le ha impreso en esta Disposición Adicional, podrá en el medio plazo desaparecer, quedando irreconocible respecto a como está hoy (ya muy debilitado).

Estas propuestas únicamente tratan de dotar al sistema de elementos de racionalidad y coherencia interna. La desregulación, por el contrario, perjudicará los controles municipales hasta el posible cuestionamiento del funcionamiento del sistema y su posible eliminación. De ahí la importancia de las mismas. A continuación se enumeran las propuestas más urgentes e importantes:

Supresión de los apartados e) y f) de la disposición derogatoria única

e) De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, el artículo 92 y el Capítulo III del Título VII.

f) Del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el Capítulo III del Título VII.

Si no se modifican estas derogaciones, el vacío normativo será de todo punto perjudicial una vez en vigor el nuevo Estatuto. Cada Comunidad Autónoma, Entidad Local e incluso el Estado, con sólo esta regulación básica y mínima, podría actuar en cuanto a nombramientos, ceses, procesos selectivos, etc., de forma prácticamente libre, sin sistema ni norma alguno a los que atenerse salvo los principios muy básicos que recoge el Estatuto. De este modo, está asegurada la desconfiguración del régimen jurídico de los SITAL, que podría llevar a hacer irreconocible un mínimo común denominador del régimen de estos funcionarios en el territorio nacional, y por tanto a la supresión de la escala como de habilitación estatal.

1. 7/03/07 - El ex alcalde de Andratx Eugenio Hidalgo (i) y el celador de este ayuntamiento, Jaume Gibert (d) son conducidos por agentes del Cuerpo Nacional de Policía al centro penitenciario de Palma, tras comparecer ante el juez que instruye el "caso Andratx". EFE / E. Puertas Puyol

Entendemos que puede haber en esta disposición una intencionalidad de debilitar y suprimir los controles que lleva a cabo este colectivo, pues queda derogada la norma que establece cuándo es preceptivo el informe del secretario y del interventor. ¿Cuándo lo será a partir de la entrada en vigor del Estatuto? En puridad jurídica, nunca.

Oferta de empleo público

La actual redacción de la Ley (D.A. 2ª.4º) atribuye la competencia sobre la oferta de empleo de los SITAL a las Comunidades Autónomas, sin que el Estado se reserve mecanismo alguno para poder suplir la misma cuando sea manifiestamente insuficiente.

En nuestra opinión, las CCAA pueden definir esa oferta de empleo con carácter de mínimos, es decir, formular una propuesta que sería vinculante para el Estado en tanto no superase el número de vacantes existentes en el territorio concreto de esa comunidad, pudiendo el Estado complementar la propuesta formulada, nunca reducirla, o formular la oferta en caso de inexistencia de propuesta.

La atribución a las Comunidades Autónomas de la oferta de empleo de los SITAL de la Administración Local, prevista en el apartado 4, provocará sin duda disfunciones que pueden poner en entredicho la existencia misma de la habilitación estatal. Si ésta se vacía de contenido, puede haber CCAA que, por diversos motivos, no procedan a la convocatoria de procesos selectivos, bien en años determinados o bien por sistema. Los motivos de la no convocatoria pueden obedecer a varias causas:

- Tratarse de una Comunidad Autónoma con reducido número de municipios, por lo que la puesta en marcha del proceso, con los costes que implica (incluido el curso selectivo), para un número de plazas muy reducido, no sea procedente.
- Considerar que si otras Comunidades Autónomas no convocan, no es justo que carguen siempre las mismas con los costes derivados de la selección, tanto más cuanto que el aspirante puede solicitar puestos de trabajo fuera de la comunidad por la que ha sido seleccionado, lo que sin duda generará una mecánica perversa en cuanto a la escasez de oferta de empleo.

Régimen disciplinario

La redacción de la Disposición Adicional 2ª, apartado 6º, establece que el régimen disciplinario se regulará por la Comunidad Autónoma.

El hecho de que, sobre todo en CCAA pequeñas, la autoridad a quien corresponda la sanción tenga mucho menos

peso político que determinados Alcaldes, hace peligrar el ejercicio objetivo e imparcial de nuestras funciones en defensa del cumplimiento de la legalidad. Entendemos que debe residenciarse en el Estado la competencia para la sanción, al menos de las faltas graves y muy graves.

Por otra parte, la figura del directivo “profesional” que regula la nueva ley, si no se restringe a funcionarios de carrera o personal laboral fijo exclusivamente, puede significar que los actuales funcionarios eventuales (de confianza) tengan aún mayor capacidad de decisión y espacio en las Entidades Locales, con la consiguiente pérdida de los criterios de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública.

En segundo lugar, procede un examen a fondo del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, en plazo de enmiendas actualmente en el Congreso de los Diputados. (No hay que olvidar que la contratación pública es otro de los ámbitos, junto con el urbanístico, donde anida la corrupción).

Sería muy largo entrar en un análisis exhaustivo del mismo, que, a pesar de que introduce sistemas de determinación de forma automática o matemática de la adjudicación, que desgraciadamente no hace obligatorios aunque fuese para determinados contratos, se olvida de la subasta, donde la discrecionalidad es nula y se evitan muchas posibilidades de corrupción. Ello supone otro acto más de autocontradicción de nuestras Cortes Generales, que aprobaron la Resolución de 19 de diciembre de 2005, de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el informe de fiscalización de los sectores públicos autonómico y local, ejercicio 2001, en la que literalmente se insta a las CCAA a potenciar, junto con las Entidades Locales, la adjudicación de sus contratos por el sistema ordinario de subasta.

Resulta necesario evitar la ambigüedad de esta Ley de Contratos del Sector Público; nuevamente nos referimos a la Disposición Adicional 2ª (el ámbito local parece condenado a aparecer siempre en disposiciones adicionales, en un rincón de la norma), que establece la aplicación de la norma a las EELL. Debe recogerse en los apartados 7, 8, 9 y 10 que cuando no corresponde evacuar los informes o formar parte como vocal de la Mesa de Contratación al Secretario, es sólo en los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Curiosamente, el proyecto de ley lo expresa correctamente y evita la ambigüedad en el apartado 3º, donde se refiere a que las competencias referidas en el anterior párrafo respecto del Alcalde se ejercerán en estos municipios por la Junta de Gobierno Local, y queda confuso en los apartados mencionados que se refieren al secretario.

Por otra parte, entendemos que en los grandes municipios

debería corresponder al Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno o al Secretario General del Pleno, dependiendo de quién sea el órgano de contratación, en lugar de al titular de la Asesoría Jurídica, que es a quien parece que esta redacción ambigua quiere referirse.

En último caso, nos parece que, si es este último el que ha de formar parte de la Mesa de Contratación como vocal (lo que no compartimos), al menos la Secretaría de la Mesa habría de corresponder al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de gobierno, en consonancia con las funciones de fe pública que le atribuye la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en la redacción dada por la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local, y no a cualquier funcionario de la Corporación.

Del mismo modo debería establecerse expresamente en la Ley que el Informe de Supervisión de Proyectos en ningún caso puede externalizarse ni ser evacuado por el autor del proyecto que se supervisa. Esto, que parece obvio porque infringiría las normas sobre abstención del artículo 28 de la LRJPAC, es discutido y en muchas EELL se hace. (Incluso determinados departamentos del Ministerio de Fomento venían concertando al mismo tiempo la redacción del proyecto y la del informe de supervisión en el mismo contrato).

Igualmente, los informes de adjudicación han de ser emitidos por funcionarios de carrera, dado que la adjudicación de contratos supone ejercicio de poder público (de autoridad), y en ningún caso por funcionarios eventuales o ser externalizados. Esto tampoco queda claro en el proyecto de ley y los electos locales suelen discutir esta afirmación si no se apoya en una base legal más sólida que la normativa actual y la que viene.

Otras medidas a adoptar con carácter general

1. Organismo de Inspección y Asesoramiento.

- Situación actual: ausencia de organismos a los que acudir cuando se producen reparos, informes negativos y problemas derivados de los mismos. Soledad del funcionario que ejerce controles.
- Solución: creación de un organismo en cada Comunidad Autónoma y un órgano de coordinación por el Estado, gestionado exclusivamente por funcionarios de carrera que accedan en virtud de méritos objetivos, pertenecientes a la habilitación nacional, que no puedan ser cesados discrecionalmente y que desarrollen labores de inspección, donde sea obligatorio remitir copia de los informes jurídicos de los secretarios y los reparos de los interventores y de los tesoreros que se

determinen. Podrán formular propuestas al Tribunal de Cuentas, al Ministerio Fiscal o a los órganos correspondientes del Estado o las Comunidades Autónomas. Se puede estudiar la publicación de los informes cuando no afecten a la intimidad personal de los ciudadanos.

- Observaciones: el secretario, interventor o tesorero no puede acudir al Ministerio Fiscal a poner en su conocimiento hechos que pueden ser constitutivos de delito salvo que tenga pruebas fehacientes de ello, lo que no suele suceder, pues supone el enfrentamiento abierto con el equipo de gobierno municipal, del cual depende en cuanto a salarios, permisos, condiciones de trabajo, etc. La ausencia de órganos intermedios de este tipo es muy perjudicial.

2. Publicación y acceso público a las declaraciones de bienes y de incompatibilidades de concejales y altos cargos.

Así se hace ya con los altos cargos públicos al servicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. De este modo se puede controlar en parte de forma efectiva el patrimonio, al menos el legalmente registrado, de quien participa del ejercicio de cargos públicos (el que tiene cuando entra y cuando sale).

3. Investigación policial adecuada.

La falta de investigación policial de carácter informal, seguramente por escasez de medios, como sucede en cualquier otra clase de delito, sin la rigurosidad de los interrogatorios oficiales que exigen la firma de los testimonios adecuados, priva a la autoridad de datos valiosos para la investigación en los delitos relacionados con la corrupción. (Datos que hasta ahora se suelen obtener sólo gracias a escuchas telefónicas). La colaboración, como ha ocurrido en algún caso de contratistas o de funcionarios, podría sacar a la luz muchos casos.

4. Redacción de criterios interpretativos por el propio Tribunal de Cuentas y posibilidad de evacuar consultas vinculantes por el Tribunal.

- Problema: informes difusos en sus conclusiones, dada la ambigüedad y a veces contradicción entre normas jurídicas.
- Medidas a adoptar: que el Tribunal de Cuentas redacte criterios interpretativos por él adoptados y posibilidad de que responda con consultas vinculantes. En nuestra opinión, los emitidos por los servicios de asesoramiento de Diputaciones Provinciales son in-

formes externos que a veces no compartimos y hay que conseguir que se pueda pronunciar la Sección de Enjuiciamiento para sentar criterios comunes.

5. Creación de una sección de Asesoramiento Preventivo en el seno del Tribunal de Cuentas.

- El informe de reparo se puede subsanar por órganos políticos municipales: Alcalde o Pleno. Si además es en materia de ingresos, no es suspensivo.
- Problema: internalización del informe de reparo y presiones al funcionario.
- Medidas a adoptar: que el reparo se remita directamente de forma obligatoria por el funcionario a la sección nueva de Asesoramiento Preventivo del Tribunal de Cuentas, quien tendrá que pronunciarse previamente a la adopción del acuerdo municipal; si este se adoptara sin informe favorable del Tribunal, cabría multa monetaria personal para el que adopte el acuerdo por incumplimiento de normativa. La multa sería recaudada por el Tribunal, con lo que éste tendría medios económicos para mantener la nueva sección.

6. Inclusión en un Plan de Auditoría en caso de no remisión en plazo de las cuentas.

- Causa: no rendición o remisión de cuentas anuales. Contabilización de facturas pendientes de aplicación y “en los cajones”.
- Problema: relajamiento político respecto a dotar con medios materiales y humanos suficientes para el cumplimiento de la función interventora. La incidencia en la corrupción viene porque esto atasca la dedicación del funcionario a prestarle atención a la función contable y por tanto no puede especializarse o informar con plazo holgado de ciertos asuntos.
- Medidas a adoptar: la no remisión conlleva la inclusión dentro del Plan de Auditoría del Tribunal de Cuentas u OCEX.

7. La pena de inhabilitación.

- Si es principal y no accesoria, puede suponer incluso un incentivo para la intensidad del delito. Por otra parte, es discriminatoria para con el funcionario, que pierde su medio de vida habitual, respecto del político.

Medidas específicas en materia urbanística

1. La tramitación de cualquier instrumento de planeamiento debe incorporar un estudio económico financiero en el que se evalúen motivadamente por el equipo redactor las plusvalías que genere la reclasificación del suelo contempladas en el plan correspondiente y las formas y plazos en que la Administración pública participará en dichas plusvalías (artículo 47.3 de la Constitución Española).

Dicho estudio debe ser objeto de informe preceptivo del secretario y del interventor municipal. En el acuerdo de aprobación del plan correspondiente se hará constar expresamente este contenido.

2. Todo convenio urbanístico debe incorporar el estudio citado anteriormente a los informes preceptivos y acuerdos comentados.

3. Cuando existan actuaciones municipales que impliquen directa o indirectamente cualquier tipo de permuta de bienes o de aprovechamientos, presentes o futuros, deberá adoptar el acuerdo el Pleno corporativo, y en el expediente ha de figurar el estudio e informes preceptivos indicados.

4. Cualquier adquisición o enajenación de bienes inmuebles debe incorporar el estudio e informes nombrados, incluidas las expropiaciones, sobre el valor y aprovechamiento urbanístico correspondiente.

5. La adopción de los acuerdos en las materias citadas (adquisición/enajenación de bienes inmuebles, tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico, convenios urbanísticos, etc.) corresponderá al Pleno y deberán incorporar los informes y documentación citada. La omisión de los informes preceptivos dará lugar a la nulidad del acuerdo adoptado y a la responsabilidad solidaria de quienes adoptaron el mismo.

6. Cualquier acto de disposición del patrimonio municipal del suelo debe incorporar los informes y estudios citados.

7. A todo instrumento de planeamiento que no sea objeto de aprobación definitiva de la Comunidad Autónoma, así como a todo convenio urbanístico, debe incorporarse:

- Informe preceptivo del secretario.
- Informe preceptivo de la Intervención Municipal en todo aquello que se refiere al contenido económico o de derechos y obligaciones susceptibles de derivarse del mismo.

- Informe preceptivo de legalidad de la Comunidad Autónoma.

8. Redacción de una Carta de Servicios donde se planifiquen los tiempos para cada uno de los trámites y la traducción en productividad de los técnicos municipales, para evitar el cobro de comisiones ilegales o de “favores” en el adelanto temporal de la tramitación.

9. Publicidad de los expedientes urbanísticos y de los informes de valoración de inmuebles, con mención expresa en la ley de que en ningún caso podrán ser externalizados.

10. Si se obtienen cantidades derivadas de Convenios con importes a cuenta de modificaciones de planeamiento o monetarización del aprovechamiento municipal, éstas han de tener la consideración de depósitos no susceptibles de generar crédito presupuestario (ley andaluza).

11. Se debe establecer que las ventas de aprovechamiento no puedan superar un porcentaje del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS).

URBANISMO Y FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Los ingresos derivados de la actuación urbanística constituyen, cada vez más, uno de los recursos económicos de mayor relevancia en la Hacienda municipal. El objetivo de este estudio es contrastar si:

- La crónica insuficiencia financiera de los Ayuntamientos es fruto de un marco limitado de fuentes de financiación habilitadas por la ley o bien de unas decisiones políticas que no agotan la maximización de las mismas hasta los niveles de gasto requeridos.
- La política urbanística se ha convertido en un salvavidas de obtención de ingresos para la atención de muy diversas necesidades públicas que, con excesiva frecuencia, exceden las competencias locales de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, olvidando su verdadera finalidad, que no es sino servir a la racional ordenación y mejor desarrollo de la ciudad.

Para conocer la realidad de la financiación municipal es imprescindible partir de datos oficiales. Los más recientes son los del Ministerio de Economía y Hacienda, relativos a las Liquidaciones de los Presupuestos Municipales del año 2004.

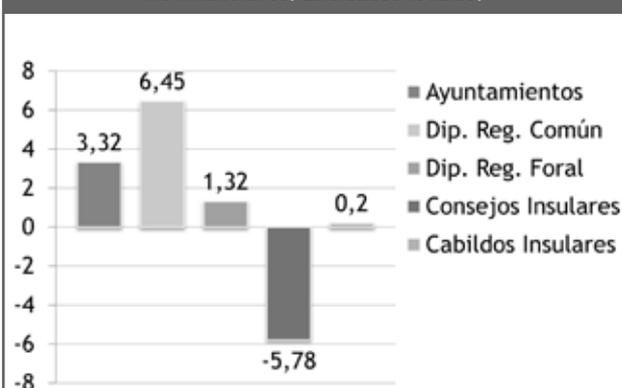
La primera conclusión es que en el ejercicio 2004 (el primero en el que eran de aplicación importantes modificaciones en el sistema financiero local) queda cuestionado el supuesto déficit crónico de financiación de la Hacienda municipal, ya que los Ayuntamientos generaron ahorro bruto (diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes) positivo y capacidad de financiación (diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros) positiva, la cual, puesta en relación con los ingresos no financieros, arroja un ratio del 3,32.

Magnitudes presupuestarias

| Entidades locales | Signo | Ahorro bruto | Ahorro neto | Capacidad (+) / Necesidad (-) Financiación | Remanente Tesorería |
|----------------------------|----------|--------------|-------------|--------------------------------------------|---------------------|
| Ayuntamientos | Positivo | 5.797 | 5.395 | 4038 | 5921 |
| | Negativo | 911 | 1.313 | 2.670 | 787 |
| Diputaciones Régimen Común | Positivo | 38 | 34 | 28 | 38 |
| | Negativo | 0 | 4 | 10 | 0 |
| Diputaciones Régimen Foral | Positivo | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | Negativo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Consejos Insulares | Positivo | 3 | 1 | 1 | 3 |
| | Negativo | 0 | 2 | 2 | 0 |
| Cabildos Insulares | Positivo | 7 | 7 | 4 | 7 |
| | Negativo | 0 | 0 | 3 | 0 |

| Magnitudes | Importe |
|---------------------------|---------|
| Ingresos corrientes | 47.719 |
| Gastos corrientes | 40.406 |
| Ahorro bruto | 7.313 |
| Ahorro neto | 4.127 |
| Ingresos no financieros | 53.689 |
| Gastos no financieros | 52.036 |
| Capacidad de financiación | 1.653 |

Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación sobre ingresos no financieros. Entidades locales.



Fuente: D^o GRL. Coordinación financiera Entidades Locales. Ministerio de Economía y Hacienda.

Conceptos presupuestarios de ingresos.

| Concepto de ingreso | Importe (miles de €) | % sobre Total Ingresos |
|-------------------------------------------|----------------------|------------------------|
| IBI | 6.029.061 | 14,93 |
| IVTM | 1.924.800 | 4,77 |
| IIVTNU | 1.176.377 | 2,91 |
| IAE | 1.239.034 | 3,07 |
| Resto Imp. Directos | 376.945 | 0,93 |
| ICIO | 1.872.734 | 4,64 |
| Resto Imp. Indirectos | 333.250 | 0,83 |
| Tasas | 4.058.990 | 10,05 |
| Precios públicos | 600.930 | 1,49 |
| Resto capítulo 3 | 2.317.303 | 5,74 |
| Ingresos patrimoniales (cap. 5 y 6) | 2.859.691 | 7,08 |
| Transferencias corrientes de la AGE | 7.429.112 | 18,40 |
| Transferencias corrientes de las CC.AA. | 2.187.057 | 5,42 |
| Transferencias corrientes de Diputaciones | 1.365.275 | 3,38 |
| Transferencias corrientes otros sectores | 278.311 | 0,69 |
| Transferencias de capital | 2.923.535 | 7,24 |
| Ingresos no financieros | 36.972.406 | 91,58 |
| Ingresos financieros (cap. 8 y 9) | 3.401.262 | 8,42 |
| Total Ingresos | 40.373.668 | 100,00 |

Fuente: Dº GRL.Coordinación financiera Entidades Locales.Ministerio de Economía y Hacienda.

La segunda conclusión es que se debe distinguir entre:

- Ingresos derivados del urbanismo cuya obtención procede de la normativa urbanística (las cesiones obligatorias para dotaciones públicas y sistemas generales, el aprovechamiento urbanístico, etc.) que tienen un reflejo contable en los Ayuntamientos pero presupuestario tan sólo cuando se materializan como ingresos.
- Ingresos procedentes del urbanismo de naturaleza tributaria bajo el prisma del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y las Ordenanzas

Fiscales de cada Entidad Local y que siempre tienen su reflejo presupuestario.

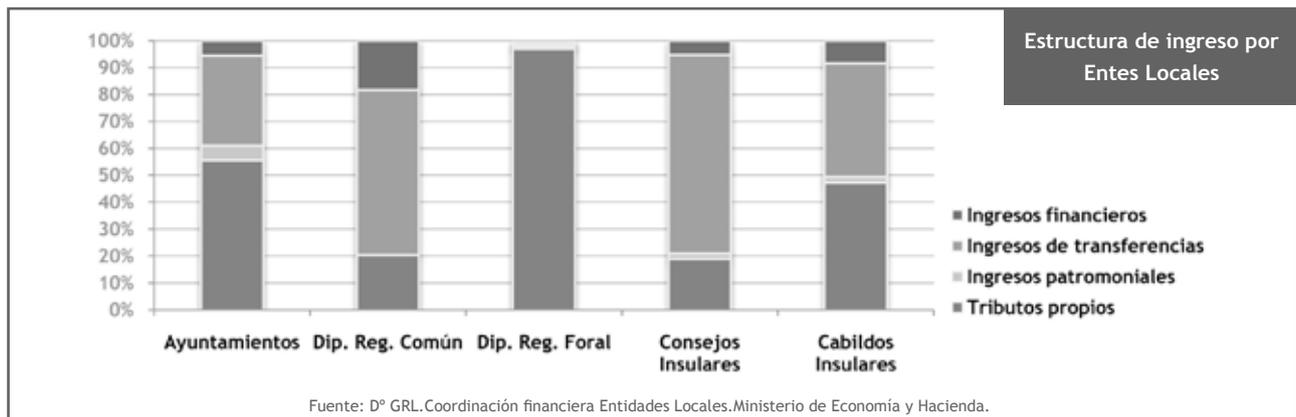
Si se agrupan los anteriores datos por capítulos que codifican presupuestariamente las distintas fuentes de financiación que para los municipios habilita el artículo 2 del TRLRHL, los ingresos urbanísticos se distribuyen de la siguiente manera:

- **Capítulo I:** Impuestos directos. Impuesto sobre bienes inmuebles rústicos o urbanos (TRLRHL, arts. 60 a 77) e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (TRLRHL, arts. 104 a 110).

Estructura de ingreso por Entes Locales

| Tipo de ente | Tributos propios(a) | Ingresos patrimoniales(b) | Ingresos de transferencias(c) | Ingresos financieros (d) | Total ingresos |
|-----------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------|
| Ayuntamientos | 19.929.425 | 2.859.691 | 14.183.290 | 3.401.262 | 40.373.668 |
| Dip. Reg. Común | 998.186 | 70.464 | 3.613.270 | 847.879 | 5.529.799 |
| Dip. Reg. Foral | 10.088.125 | 25.906 | 325.155 | 148.465 | 10.587.651 |
| Consejos Insulares | 47.028 | 5.147 | 237.970 | 28.216 | 318.361 |
| Cabildos Insulares | 691.139 | 27.811 | 586.398 | 173.249 | 1.478.597 |
| Total Nacional | 31.753.903 | 2.989.019 | 18.943.083 | 4.599.071 | 58.288.076 |

(a) Capítulos 1,2 y 3 del estado de ingresos, (b) Capítulos 5 y 6 del estado de ingresos, (c) Capítulos 4 y 7 del estado de ingresos, (d) Capítulos 8 y 9 del estado de ingresos.



- **Capítulo II:** Impuestos indirectos sobre construcciones, instalaciones y obras (arts. 100 a 103).
- **Capítulo III:** Tasas y otros conceptos: tasa de licencias urbanísticas; aprovechamientos urbanísticos; sanciones urbanísticas; contribuciones especiales y cuotas de urbanización.
- **Capítulo V:** Ingresos patrimoniales.
- **Capítulo VI:** Enajenación de inversiones reales.

Mediante esta agrupación, se sintetiza que, dentro de la financiación local, el menor peso relativo es de los ingresos patrimoniales (7,08), mientras que el mayor peso son los tributos propios (49,37%); hay señalar, asimismo, las transferencias corrientes y de capital (subvenciones y participación del Estado y CCAA, 35,13%) y los ingresos financieros (préstamos, 8,42%).

Esta importante dependencia de las transferencias de otras Administraciones refleja el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales proclamado en el artículo 142 de la Constitución y subrayado tras la STC 4/1981, de 2 de febrero, según la cual: *“La Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico- financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que esos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios...”*

La tercera conclusión es que los datos de la liquidación de los presupuestos municipales del ejercicio 2004 y, en concreto, los relativos a los ingresos por la actividad urbanística han de ser contextualizados en su evolución temporal. Para ello se trae a colación el reciente estudio de enero de 2007 de los servicios económicos del BBVA sobre situación financiera.

El hecho de que, en la última década, se haya incrementado el volumen de los ingresos urbanísticos no es consecuencia de una insuficiencia de recorrido potencial en los otros recursos alternativos de financiación local, sino una opción de política local que se resume en preferir:

- En materia de tributos locales, el de devengo instantáneo cobrado al promotor en lugar de un padrón de IBI y de tasas cobrado al votante.
- En materia de financiación de inversiones, la enajenación de PMS casi en términos equivalentes al endeudamiento.



Como resultado de la comparación desde 1992, se observa que las administraciones más expuestas a la evolución del mercado inmobiliario son las Corporaciones Locales dónde aproximadamente el 1,4% del PIB del 2004 está directamente vinculado a dichas actividades. No obstante, mientras que en los Municipios dichos recursos representan un 1,3% del PIB en 2004, en las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, apenas alcanzan un 0,1%. Más en detalle, para los Municipios los recursos vinculados han pasado de representar el 22,8% del total de ingresos no financieros municipales en 1992 a un 31,9% en 2004.

Esto al menos es aplicable a los Ayuntamientos de aproximadamente 7.459 municipios de población inferior a 50.000 habitantes, que se han encontrado en esta última década con un nivel incesante de asunción de competencias locales que han desbordado su estructura administrativa inicial y han entendido la expansión urbanística como forma de financiar las carencias en infraestructuras, equipamientos y servicios de su núcleo urbano preexistente, en una especie de financiación piramidal en la que los nuevos desarrollos financian déficit previos pero sin una planificación urbanística plurianual ordenada. Por ello han chocado con las restricciones de la normativa presupuestaria de las Entidades Locales, ya que el Presupuesto es el documento de planificación anual que autoriza y limita la realización de gastos y prevé la financiación de los mismos.

En este tipo de municipios se suelen adoptar decisiones políticas de financiación respecto a las siguientes cuestiones: ingresos urbanísticos presupuestarios, cesiones urbanísticas materializables en metálico y convenios urbanísticos.

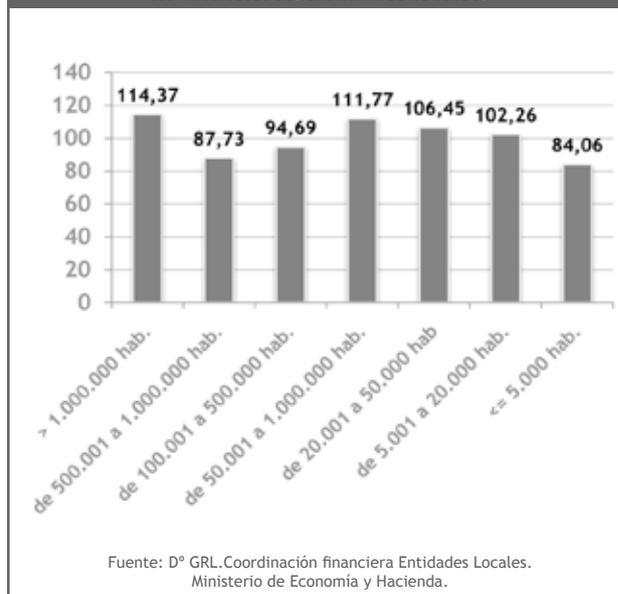
Los ingresos urbanísticos presupuestarios

Puede considerarse que los tributos, cuyo hecho imponible se produce como consecuencia de la actividad urbanística, son modos de reintegrar al erario público parte de las plusvalías generadas por la comunidad a través de la actividad urbanística.

Al menos en los años cercanos a las elecciones municipales, la política de congelación de los tipos impositivos en los tributos y precios públicos cuyos sujetos pasivos son ciudadanos votantes es generalizada. Así, se confía en equilibrar el Presupuesto municipal con los ingresos por nuevas altas de sujetos pasivos en los padrones, no dudando en acudir a cifras excesivamente incrementadas de previsiones de ingresos y posteriormente forzar el reconocimiento de derechos que, de no recaudarse, provocarán con posterioridad tensiones en la Tesorería municipal.

El argumento político muchas veces esgrimido para la congelación de tipos impositivos es que el índice de presión fiscal por habitante ya es alto; sin embargo, esto hay que matizarlo, porque se elabora a partir del cociente derechos reconocidos tributarios/nº habitantes, y en el mencionado numerador se computan todos (incluidos los derivados de la actividad promotora que no llevan aparejado denominador, ya que los sujetos pasivos promotores generalmente son personas jurídicas y no habitantes del municipio).

Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación sobre ingresos no financieros. Entidades locales.

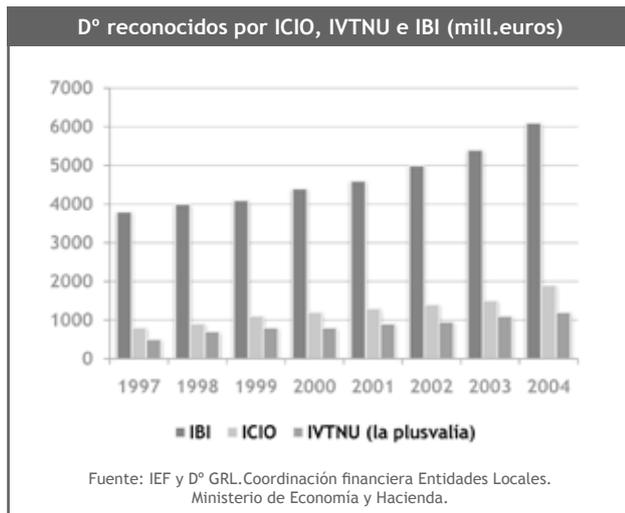


Impuestos locales

La modificación de la LRHL eliminó los límites poblacionales para la fijación por tramos de los tipos impositivos y permitió que las Ordenanzas municipales establecieran un importante abanico de bonificaciones potestativas.

La realidad ha sido que los Ayuntamientos se han inclinado por incrementar los tipos impositivos precisamente en los impuestos potestativos, que son el ICIO y el IIVTNU, manteniendo prácticamente congelado el tipo impositivo del IBI urbana. De hecho, es un dato contrastado que, a finales de 2005, 6.233 municipios habían aprobado Ordenanzas fiscales del ICIO con un tipo impositivo medio del 3,34%. La preferencia política por el incremento del tipo impositivo de los impuestos potestativos se debe a lo siguiente:

- El sujeto pasivo suele ser la empresa promotora y no el vecino votante, a pesar de que por vía indirecta se traslada al precio final de la vivienda.
- Son de devengo único por lo que confían en el olvido de su abono.
- Permiten cierto favoritismo político ya que suelen tener un sistema de gestión tributaria muy deficiente, sin fomento de la inspección ni de la comprobación del coste definitivo de la obra en el ICIO, ni tampoco de la transmisión en el IIVTNU.



Obviamente, el IBI continúa siendo el impuesto con mayor relevancia en volumen de derechos reconocidos, pero la crítica de la congelación de su tipo impositivo se centra en que, por su periodicidad anual y por el volumen de objetos tributarios en su padrón, el IBI es esencial en la financiación del gasto corriente municipal. Por ello se precisan extrapolaciones serias y anuales que determinen si el incremento de unidades catastradas es suficiente para cubrir el coste de los servicios municipales que los nuevos desarrollos demandan, sobre todo si el modelo de ciudad es extensivo, con parques y jardines, alumbrado, rotondas, etc., que precisamente en virtud del art. 21 TRLRHL no se pueden sufragar con tasas.

La trascendencia de que, a partir de la Ley del Suelo 6/98, se consideren bienes inmuebles de naturaleza urbana los terrenos urbanizables incluidos en sectores supone un punto de referencia que habrá que tener en cuenta en el momento de la definición de cualquier planeamiento, en cuanto supondrá que se devengue el IBI y, en caso de transmisión, el IIVTNU en función del diseño urbanístico realizado.

Tasas locales

El establecimiento de tasas es potestativo y permite una capacidad reglamentaria en las Ordenanzas fiscales mayor que los impuestos. Cabe indicar, como tasas relacionadas con la actividad urbanística, las siguientes:

- Por la utilización privativa del dominio público local: las tasas de ocupación del suelo con mercancías y escombros, y las de empresas suministradoras.
- Por la prestación de actividades o servicios municipales: las licencias urbanísticas y las de suministros de agua, de depuración y residuos.

La opción política más generalizada ha sido maximizar los ingresos por actuaciones urbanísticas a través de las siguientes medidas:

- Tipificar el mayor número de supuestos de hecho imponible (esto ha derivado en sentencias contencioso-administrativas que declaraban la no sujeción a la misma de la aprobación, por ejemplo, de proyectos de compensación y urbanización, la transmisión y denegación de licencias, etc.).
- Establecer una base imponible definida de la misma manera que en el ICIO sobre el coste real y efectivo de las obras, y un tipo impositivo razonado generalmente en conjunción con el del ICIO y en comparación con las localidades próximas.

Esta decisión responde a las mismas percepciones políticas que respecto a los impuestos locales:

- El sujeto pasivo de la tasa suelen ser mayoritariamente empresas promotoras y no personas físicas votantes.
- Es de devengo único y por tanto olvidable entre elecciones municipales.
- Permite cierto favoritismo político ya que también suele tener la misma carencia de inspección urbanística que en el ICIO.

Al igual que se reflexionaba con los impuestos potestativos, la crítica vuelve a venir no por estas medidas en sí, sino porque al voluntariamente haber confiado en depender del urbanismo, existe un relajamiento político en cifrar la cuota tributaria que garantice el grado de cobertura en las restantes tasas por prestación de servicios, especialmente en aquellas relacionadas, como el IBI, con el incremento de servicios derivados del propio crecimiento urbanístico (agua, depuración y tratamiento de residuos sólidos urbanos).

Este relajamiento político también consiste en no introducir criterios de eficiencia, eficacia y calidad en la propia prestación de los servicios municipales, ya que la mencionada cuota tributaria se suele fijar por comparación con la existente en los municipios vecinos, y no por la resultante de un estudio de costos particularizado al municipio en cuestión.

Además, hay otra crítica adicional, y es que la tasa es un ingreso afectado al costo del servicio administrativo de urbanismo y puede ser que en la práctica cubra el crédito de gastos no relacionados estrictamente por las siguientes razones:

- Los estudios económicos, para justificar la obligación establecida por el artículo 24.2. TRLRHL en esta tasa, suelen tener un grado de cobertura cercano al 100%

y ser los que mayor imputación de costes reciben (incluso en algunos municipios se les imputan no sólo el coste de los servicios administrativos y técnicos del departamento de urbanismo, sino también el coste indirecto total de los servicios operativos).

- Los costes directos del servicio de urbanismo, principalmente los relativos a gastos de personal, no estén suficientemente dimensionados, de modo que el servicio de expedición de licencias y de inspección urbanística no se preste con eficacia y dé lugar, por un lado, a posibles tratos de favor para agilizar la tramitación de determinadas licencias, y, por otro, a que no se comprueben diligentemente la adecuación de las obras ni su coste, y por tanto no se instruyan expedientes sancionadores, perdiendo los importantes recursos económicos derivados y, lo más importante, la labor preventiva de respeto a las normas urbanísticas
- En un municipio con cierto volumen promotor, la liquidación de los derechos reconocidos por la tasa por actuaciones urbanísticas es muy superior a las previsiones presupuestarias iniciales, pudiendo financiar por la vía del remanente líquido de Tesorería positivo nuevos gastos no afectados.

Contribuciones especiales

La imposición de contribuciones especiales a sujetos pasivos, cuando se produce un beneficio o un aumento de valor de sus bienes por la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local (art. 28 TRLRHL), es casi inexistente. Así, se prescinde de un recurso con el que podrían financiarse obras o ampliación de servicios con un número concreto de particulares beneficiados, tales como (TRLRHL art. 29, en relación con los arts. 25 y 26 de la LBRL):

- Apertura de calles, plazas y pavimentación de calzadas y aceras.
- Redes de distribución de agua, alcantarillado y desagüe de aguas residuales.
- Alumbrado público y redes de energía eléctrica.
- Ensanchamiento, prolongación y nuevas alineaciones de las calles y plazas ya abiertas, y modificación de rasantes.
- Establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios.
- Construcción de depuradoras de aguas residuales y colectores generales.

- Plantación de arbolado en calles y plazas, y construcción y ampliación de parques y jardines de interés para un barrio o sector.

En la mayoría de los casos, se sustituye la imposición de contribuciones especiales por la exigencia extraordinaria a los promotores de financiar actuaciones municipales en el radio de acción de su propia promoción. Las contribuciones especiales se diferencian de las cuotas de urbanización en que estas últimas se devengan cuando los Ayuntamientos realizan actuaciones urbanísticas, en ejecución del planeamiento, con sometimiento a la Ley del Suelo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas entre los propietarios.

Precios públicos

La prestación municipal de actividades sociales, culturales y deportivas suele ser financieramente deficitaria ya que los precios públicos, cuando son establecidos (en muchos casos ni lo son), responden a una política de subvención por la vía de fijar una cuota tributaria que no soporta el coste del servicio, motivada en el “ya se pagan demasiados impuestos”. Las consecuencias son:

- Competencia con la prestación de dichas actividades por la iniciativa privada que no está subvencionada (guarderías, gimnasios, pistas deportivas, etc.).
- Ausencia de criterios de rentabilidad tales como número mínimo de beneficiarios para prestar la actividad o reducción de costes.
- Disminución de calidad ya que si apenas se cubre el mantenimiento del servicio, aún menos la inversión en mejoras.

La relación con el urbanismo de este déficit de financiación de la propia actividad se produce por una doble vía:

- Por la inversión en los equipamientos que son objeto de contraprestaciones en convenios urbanísticos.
- Por el costo de los servicios que son objeto de política de solicitar donativos a empresas promotoras para patrocinio de actividades.

Sanciones urbanísticas

Aunque las multas impuestas por incumplimiento de la legislación urbanística dentro del término municipal son ingresos de derecho público sin carácter finalista, según el TRLRHL, en algunas legislaciones autonómicas se incluyen como recurso integrante del Patrimonio Municipal del Suelo (por ejemplo, en Andalucía).

La realidad municipal es la de una importante deficiencia de los servicios de inspección urbanística agravada en municipios pequeños. Además, en el supuesto de actuar, muchas veces se limita no al restablecimiento de la legalidad urbanística mediante demoliciones, sino a la imposición de la sanción urbanística cuyo porcentaje de cobro es reducido, ya que suele haber pasado tiempo desde la realización de la obra ilegal y puede haber desaparecido ya el sujeto infractor.

Cesiones urbanísticas materializables en metálico

Junto a los ingresos municipales antes comentados, que son siempre presupuestarios, existen otros derivados, directa o indirectamente, de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, que se exigen en virtud de normas urbanísticas y que sólo tendrán reflejo presupuestario cuando se materialicen como ingresos en metálico. Éstos son también resultado del principio constitucional de participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 de la Constitución).

Enajenación de bienes patrimoniales

Igual que una economía doméstica, los municipios, para financiar sus inversiones, acuden al ahorro, a la venta de su patrimonio o al préstamo.

Apuntado ya el margen de capacidad de financiación positiva de los municipios en 2004, también señalamos ahora que el endeudamiento de las EELL se mantiene estable en torno al 60% de los ingresos corrientes. Hay que tener en cuenta la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que lo que se ha incrementado espectacularmente es el ingreso derivado de la monetización de los aprovechamientos urbanísticos y de la enajenación de los bienes patrimoniales.



Financieramente, en esta década con una coyuntura de bajos tipos de interés y alto precio del suelo, la decisión de acudir para financiar inversión en casi similares montantes a endeudamiento y a venta es adecuada.

La crítica surge si la decisión de acudir al ingreso patrimonial para financiar determinadas inversiones, aunque tenga amparo legal, conlleva la descapitalización de los activos del municipio, y si la decisión está basada en razones de improvisación presupuestaria o bien de simple aceptación de la oferta del promotor, sin responder a una política planificada del PMS.

Respecto a la materialización de las inversiones

Hay que precisar previamente que, como normativa básica estatal, subsisten los artículos 276.1 (deber de constitución del PMS y finalidades genéricas del mismo), 276.2 (carácter separado del patrimonio y deber de reinversión de los ingresos en conservación y ampliación) y 280.1 (destino de los bienes).

Este es el denominado principio de autofagia o reinversión obligatoria. De forma igualmente clara y rotunda se ha pronunciado a favor de esta interpretación el Tribunal Supremo, cuya doctrina jurisprudencial, recogida en las Sentencias de 2-11-1995 y 2-11-2001, expresa que *“La Ley ... ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiada, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo”*.

No obstante, las leyes autonómicas se han pronunciado de manera diversa, y en general permisiva, con la posibilidad de destinar el producto del PMS a otras iniciativas de interés municipal. Citamos, a modo de ejemplo, la normativa andaluza que tuvo que modificar la redacción inicial de su artículo 75.2 ante la evidencia de que el destino generalizado del PMS iba a la residual letra d). El artículo 75.2 dispone que *“Los ingresos, así como los recursos de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:*

- a) Con carácter preferente, a la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- b) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.
- c) La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

d) *La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.*

El Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que puedan aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al veinticinco por ciento del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del correspondiente patrimonio público de suelo”.

Esto es, en virtud de que la normativa autonómica en líneas generales permite un amplio destino del producto del PMS, en casos concretos se ha destinado a construcción de equipamientos públicos como polideportivos y teatros que, al menos, son activos del inmovilizado; sin embargo, en otros muchos se ha destinado a inversión de reposición de pavimentos y alumbrados, y en otros incluso a material de oficina, protocolo que tiene un carácter de no permanencia y por tanto descapitalizan a la Entidad Local, incumpliendo el artículo 5 del TRLRHL. *“Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales”.*

Respecto a la urgencia en la realización de las inversiones

La normativa presupuestaria a la que están sometidas las Entidades Locales respeta los principios de la Hacienda Clásica de anualidad y de equilibrio presupuestario, sin perjuicio de obligar a que se haga una conveniente planificación de las inversiones en el tiempo materializada en dos documentos que, como Anexos, han de acompañar al Presupuesto Anual: el Plan de Inversiones del año concreto y los Programas de Actuación, Inversión y Financiación que han de coordinarse con la planificación urbanística. En ambos hay que precisar si la financiación de las inversiones se efectúa con recursos propios o con ajenos, bien por subvenciones o por endeudamiento.

La realidad es que esa planificación de inversiones, de existir, está sometida a continuas modificaciones y todas ellas urgentes. Esta urgencia casi descarta dos fuentes de financiación: la de obtener subvenciones ajenas, ya que precisa unos protocolos para llegar a los convenios, y la de los préstamos por entidades financieras porque, si no estaban previstos dentro del Presupuesto Anual, conlleva una modificación presupuestaria como crédito extraordinario o suplemento que requiere el mismo trámite de acuerdo

plenario y exposición al público. Esto no ocurre ni con la monetización ni con la venta de PMS, que son recursos que permiten financiar créditos mediante un expediente de generación que es competencia de la Alcaldía. Por ello sería criticable que se eligiera como fuente de financiación el ingreso patrimonial tan sólo porque permite una tramitación más rápida, y no porque financieramente sea lo más rentable.

Respecto a la monetización del aprovechamiento urbanístico

Tanto el artículo 14 como el 18 de la LS/98 obligan a los propietarios de suelo urbano no consolidado y a los de suelo urbanizable a ceder obligatoria y gratuitamente el suelo correspondiente al 10% máximo del aprovechamiento del correspondiente ámbito, siendo un recurso del PMS. Asimismo, el Ayuntamiento puede exigir la forma en que materializará la cesión: en terrenos o mediante su sustitución en metálico, que es la operación que ha de contabilizarse en el Capítulo III del Presupuesto de Ingresos.

En ocasiones, principalmente cuando la situación financiera es asfixiante, es resultado de un acuerdo previo de voluntades del promotor y del político, que anticipadamente fijan el precio. A partir de ahí se articula el expediente administrativo que se aprueba junto al proyecto de reparcelación en el que ya no figura ninguna parcela municipal. Esta práctica, que beneficia al promotor ya que no hay transmisión jurídica por lo que no abona IVA ni AJD y ahorra considerables gastos notariales y registrales, no está exenta de una enorme discrecionalidad política. De ahí que estén reaccionando algunas normativas autonómicas como la LOUA restringiendo la monetización a cuando el planeamiento precedente lo haya previsto y motivado técnicamente, evitando que se trate de un acuerdo de voluntades políticas.

En este sentido, el Tribunal de Cuentas y los OCEX están elaborando un informe especial sobre el destino del PMS al objeto del control del procedimiento legalmente aplicable. Además, la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su acción fiscalizadora, ha puesto de manifiesto el incumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en las enajenaciones del PMS y la infracción de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que supone la “permuta” de bienes por obras que exceden las de urbanización (la Ley 7/1999, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, prohíbe expresamente, en su artículo 25.3, enajenar bienes inmuebles a cambio de la ejecución de obras salvo para gestionar la ejecución sistemática del planeamiento).

Otro aspecto a comentar es que, dado su carácter de ingreso afectado, su control presupuestario se efectúa a partir de la contabilización como Gasto con Financiación Afectada. Sin embargo, en ocasiones, se reconoce el derecho al ingreso

pero el político no ha definido su destino concreto, por lo que se han de adoptar soluciones contables poco ortodoxas (como contabilizar en extrapresupuestario). Otras veces, como las ya comentadas de iliquidez, se opta por la sustitución en metálico para, en virtud del principio de caja única, incrementar la Tesorería con el riesgo de que un remanente de negativo origine una especie de “agujero negro” en el que desaparezca una buena parte de los recursos procedentes del PMS por la enorme dificultad de reinvertir unas cantidades que no existen físicamente y que son muy difíciles de generar con recursos ordinarios, y así el fracaso del objetivo pretendido con la constitución de los patrimonios municipales de suelo como mecanismo anticíclico y retroalimentador moderador de los precios de los suelos.

Convenios urbanísticos

Las contraprestaciones pactadas en los convenios urbanísticos pueden responder a muy variada naturaleza del concepto presupuestario de ingresos e inclusive no reflejarse presupuestariamente (como en el supuesto de mayores cesiones de suelo lucrativo o dotacional que las legalmente exigidas).

La normativa autonómica regula con cierto detalle los convenios urbanísticos de planeamiento y los de gestión, según se refieran a la formación o innovación de un instrumento de planeamiento o a la determinación de las condiciones y términos de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de que los Ayuntamientos están facultados con carácter general para concertar acuerdos, pactos, convenios o contratos siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, al interés público o a los principios de buena administración, de conformidad con lo establecido en los artículos 88 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, y 111 del Texto Refundido de disposiciones legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986.

La fiscalización de tales convenios habrá de atender a los siguientes extremos:

- Que el Ayuntamiento recibe a través del convenio, al menos, las cesiones que le corresponden legalmente. Tampoco cabe su sustitución por la ejecución de obras que concierne realizar al Ayuntamiento; a las razones que para ello aduce la Cámara de Cuentas de Andalucía (infracción de la legislación básica de contratos, problemas para la determinación de la equivalencia de las prestaciones), habría que añadir el incumpli-

miento del deber de reinversión en el PMS de tales cantidades y la infracción del principio de presupuesto bruto.

- Que consta en el expediente la valoración de los aprovechamientos por funcionarios técnicos municipales. Si ésta se realiza con anterioridad al momento a que legalmente ha de referirse (por ejemplo, cuando se realiza en el propio convenio en que se pacta una modificación del planeamiento), se la debe asignar carácter provisional.
- Si el convenio establece la entrega parcial o total de la cantidad con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento que se pacta, hasta que ésta se produzca, el ingreso debería tener la naturaleza de fianza y tratamiento no presupuestario. A modo de ejemplo, también se ha modificado el artículo 30.3 LOUA, puesto en relación con el artículo 173.6 TR-LRHL, que declara que *“la firmeza del compromiso del ingreso derivado de la sustitución del aprovechamiento urbanístico en un convenio de planeamiento se adquiere cuando se aprueba el instrumento de planeamiento, por tanto, se trata de un crédito no disponible.”*
- Una vez que el ingreso sea firme, ha de considerarse una transferencia e imputarse al capítulo 4 o al 7 del Presupuesto de Ingresos, según su naturaleza sea corriente o de capital en función del gasto que tenga que financiar. Si la transferencia se realiza con una finalidad concreta y determinada, el ingreso tendrá carácter afectado.

Lo expuesto al respecto de convenios urbanísticos es estrictamente técnico, pero no hay que obviar que puede que todas las contraprestaciones no pasen al municipio sino que sean focos de corrupción urbanística. Los agentes económicos saben que el planeamiento urbanístico se puede modificar mediante mecanismos de compensación urbanística, presión mediática o simple trato de favor, y que el comportamiento actual de los políticos que controlan un Ayuntamiento será maximizar sus ingresos urbanísticos para mantenerse en el poder. Una forma de conseguir este objetivo es siendo estricto en la redacción del plan inicial pero flexible en su modificación posterior.

Puesto que el suelo no es un bien escaso en España, debe ser la gestión administrativa del mismo la que, lejos de agilizar el proceso, está dejando definitivamente en manos de la discrecionalidad municipal la posibilidad de su desarrollo, convirtiendo al Ayuntamiento en juez y parte, pues será al mismo tiempo el beneficiario de las cesiones, quien impone su cuantía y quien ha de aprobar la ordenación si se consigue la firma del convenio. Esto se produce en una situación en la que al promotor no le queda otra opción que

Dº reconocidos en presupuestos consolidados (mill.euros) y porcentaje sobre ingresos no financieros

| | 1992 | % | 1997 | % | 2004 | % |
|-----------------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| Impuestos directos | 4.700 | 29,9 | 7.077 | 32,2 | 10.746 | 29,1 |
| • IRPF | - | - | - | - | 373 | 1,0 |
| • IBI | 2.271 | 14,4 | 3.776 | 17,2 | 6.029 | 16,3 |
| • IIVTNU | 320 | 2,0 | 549 | 2,5 | 1.176 | 3,2 |
| Impuestos indirectos | 585 | 3,7 | 766 | 3,5 | 2.206 | 6,0 |
| • IVA | - | - | - | - | 226 | 0,6 |
| • ICIO | 510 | 3,2 | 756 | 3,4 | 1.873 | 5,1 |
| Tasas y otros ingresos | 3.072 | 19,5 | 4.092 | 18,6 | 6.977 | 18,9 |
| • por prestación de servicios | | | | | 3.399 | 9,2 |
| • por uso privativo del suelo | | | | | 660 | 1,8 |
| • Contribuciones especiales | 156 | 1,0 | 172 | 0,8 | 235 | 0,6 |
| • Otros ingresos | 540 | 3,4 | 782 | 3,6 | 1.909 | 5,2 |
| Transferencias corrientes | 5.364 | 34,1 | 7.067 | 32,2 | 11.260 | 30,5 |
| Ingresos patrimoniales | 357 | 2,3 | 658 | 3,0 | 788 | 2,1 |
| • Rentas bienes inmuebles | 45 | 0,3 | 77 | 0,4 | 110 | 0,3 |
| Ingresos corrientes | 14.077 | 89,5 | 19.661 | 89,4 | 31.977 | 86,5 |
| Enajenación de inversiones reales | 339 | 2,2 | 683 | 3,1 | 2.072 | 5,6 |
| • Terrenos | 283 | 2,2 | 683 | 3,1 | 2.072 | 5,6 |
| Transferencias de capital | 1.310 | 8,3 | 1.638 | 7,5 | 2.924 | 7,9 |
| Ingresos de capital | 1.649 | 10,5 | 2.321 | 10,6 | 4.995 | 13,5 |
| Ingresos no financieros | 15.726 | 100,0 | 21.982 | 100,0 | 36.972 | 100,0 |

acatar la imposición o ir a la búsqueda de suelo en otros términos municipales, ya que la ley solo se ha acordado de fijar las cesiones mínimas pero no las máximas, que quedan así en manos de la voluntad discrecional del Ayuntamiento.

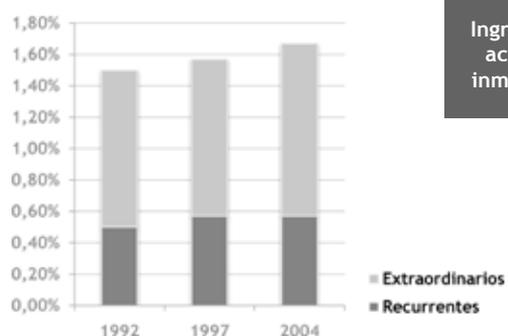
En definitiva, el sistema financiero local no está agotado en el techo que pueden alcanzar sus diversos recursos, pero la realidad de la última década es que en municipios en expansión, la decisión política ha optado por incrementar la dependencia en los ingresos urbanísticos de naturaleza extraordinaria y coyuntural en detrimento de su financiación con recursos periódicos.

Ingresos y gastos vinculados al urbanismo (en % sobre total)

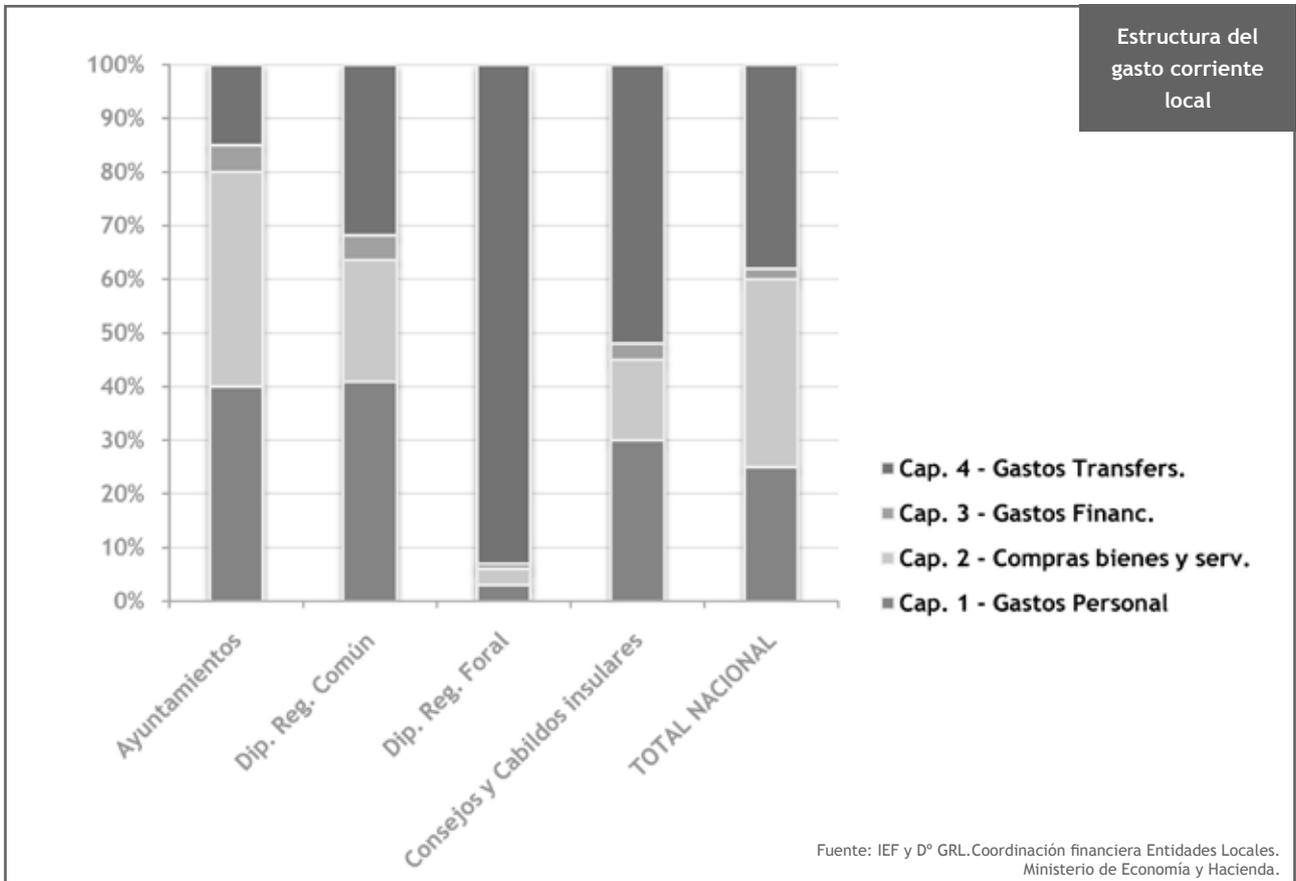
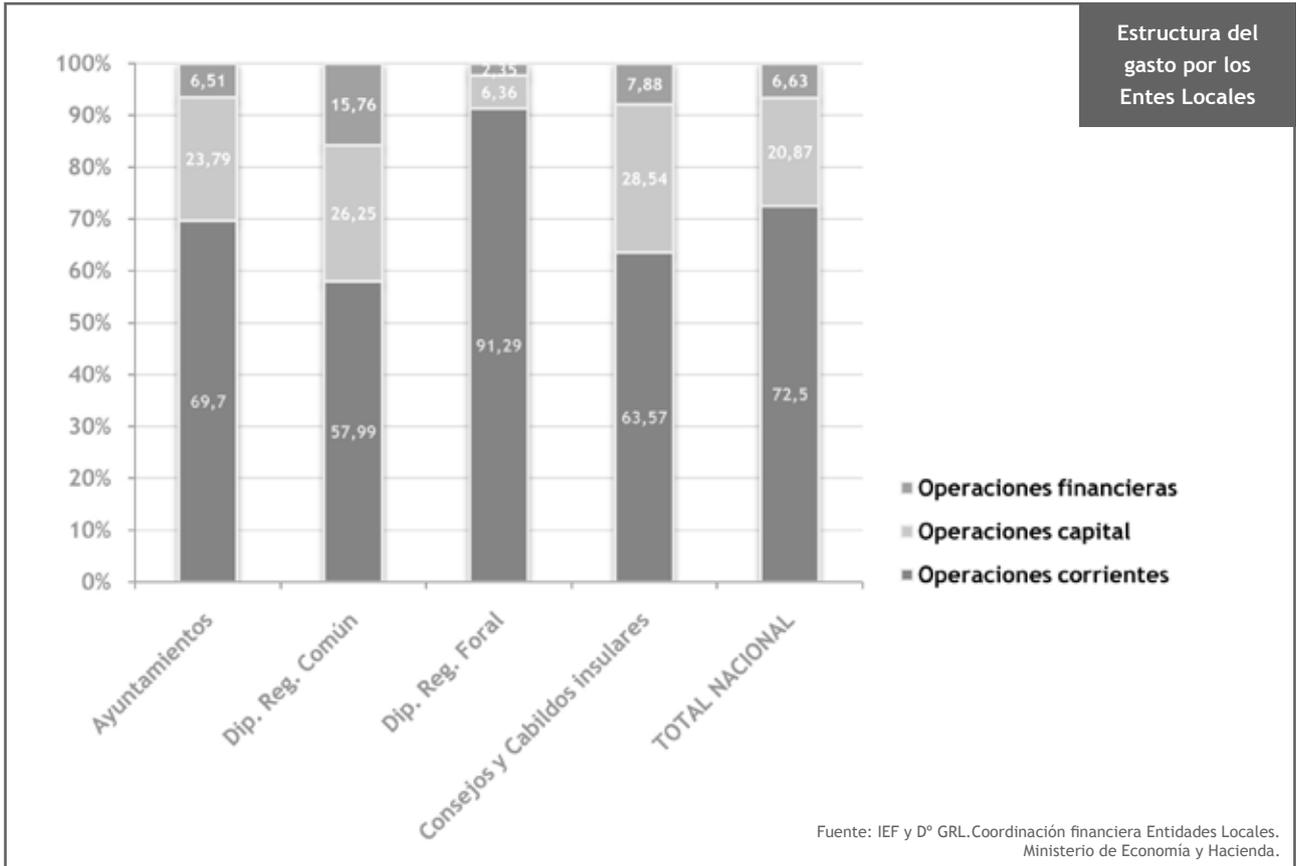
| | 1992 | 1997 | 2004 |
|-----------------|------|------|------|
| Ingresos | 22,8 | 26,8 | 31,9 |
| Recurrentes | 14,7 | 17,5 | 17,6 |
| Extraordinarios | 8,1 | 9,3 | 14,3 |
| Gastos | 31,0 | 33,8 | 35,9 |
| Recurrentes | 11,5 | 12,8 | 12,3 |
| Extraordinarios | 19,5 | 21,0 | 23,7 |

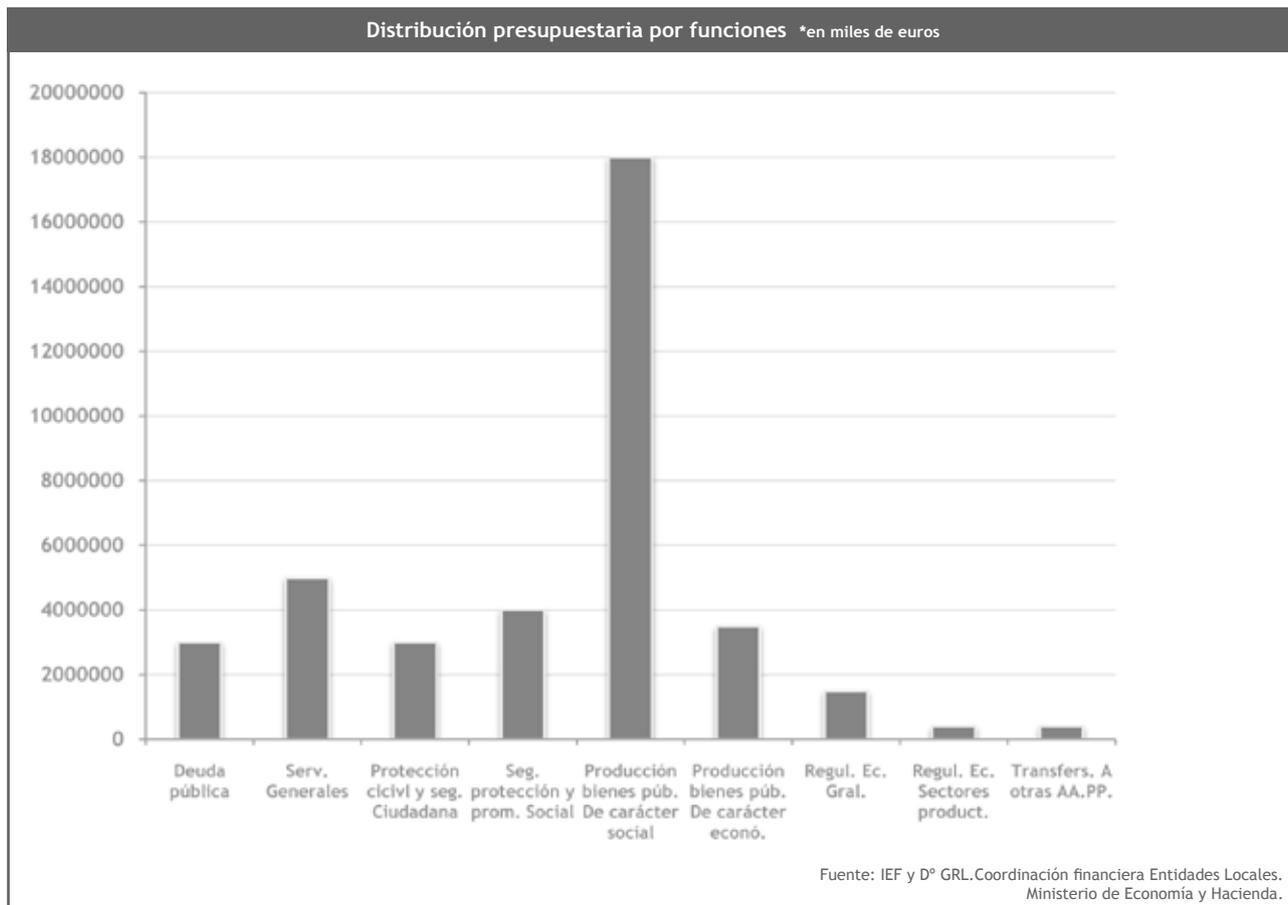
Fuente: SEE SEE BBVA

Con este gráfico, se constata que han sido precisamente los ingresos de naturaleza extraordinaria y coyuntural como el ICIO, el IIVTNU, Las Contribuciones especiales y las ventas de terrenos los que han experimentado el mayor crecimiento, aumentando su peso relativo sobre el total de ingresos municipales en 6,2 puntos porcentuales desde 1992, hasta suponer el 14,3% en 2004. Por su parte los ingresos de carácter más recurrente, han permanecido muy estables desde 1997 en el entorno de 17,5 puntos del total, siendo el IBI la principal fuente de financiación



Fuente: SEE SEE BBVA





No obstante, hay que concluir con tres llamadas de atención:

1. El desarrollo urbano de los municipios va asociado a un crecimiento de la población, lo cual, tal y como está definido el modelo actual de financiación de las Corporaciones Locales, conlleva un mayor nivel de ingresos vía Participación en los Tributos del Estado (recursos que quedan al margen del análisis).

Sin embargo, el crecimiento de la población lleva aparejadas también más competencias para los Ayuntamientos e implica mayores obligaciones relacionadas con la prestación de servicios como el transporte público, la recogida de basuras, la limpieza viaria o el alumbrado público.

Si se hace un ejercicio análogo al de los ingresos a partir de la clasificación funcional del gasto, resultaría que el

Detalle de la función 4XX presupuestaria

| Tipo de ente | Sanidad (f41) | Educación (f42) | Urbanismo (f43) | Agua (sf441) | Residuos (sf442) | Otro gasto comunitario (resto f44) | Cultura (f45) | Otros servicios comunitarios (f46) | TOTAL GRUPO 4 |
|-----------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------------|------------------|------------------------------------|-------------------|
| Ayuntamientos | 459.449 | 1.575.408 | 6.051.158 | 1.025.314 | 2.485.164 | 1.177.026 | 4.408.230 | 775.213 | 17.956.961 |
| Dip. Reg. Común | 325.850 | 154.080 | 177.429 | 63.389 | 61.094 | 166.005 | 422.212 | 95.684 | 1.465.743 |
| Dip. Reg. Foral | 3.218 | 18.908 | 47.598 | 1.361 | 0 | 1.712 | 140.710 | 0 | 213.507 |
| Consejos Insulares | 4.549 | 4.782 | 7.123 | 4.620 | 2.434 | 3.651 | 45.535 | 6.275 | 78.969 |
| Cabildos Insulares | 75.733 | 14.565 | 22.202 | 27.972 | 27.665 | 73.662 | 150.075 | 1.239 | 393.113 |
| Total Nacional | 868.799 | 1.767.743 | 6.305.510 | 1.122.655 | 2.576.357 | 1.422.056 | 5.166.762 | 878.411 | 20.108.293 |

Fuente: IEF y Dº GRL.Coordinación financiera Entidades Locales. Ministerio de Economía y Hacienda.

peso sobre el PIB del gasto asociado directamente al urbanismo se habría visto incrementado desde el 0,1% del PIB en 1992 hasta el 1,6% en 2004, pasando de representar un 31,0% del total del gasto de los Ayuntamientos a un 35,9%. Si se diferencian los gastos entre los de carácter más recurrente y los de carácter extraordinario, son estos últimos los que absorben la práctica totalidad del incremento, mientras que aquellos han permanecido estables.

Al enfrentar ingresos y gastos municipales ligados al sector inmobiliario, se deduce que este sector está aportando un 32% de los ingresos municipales, mientras que genera un gasto equivalente al 36% del total de gastos municipales. Esta brecha se invierte cuando se consideran únicamente los ingresos y gastos de carácter recurrente, los cuales representan, respectivamente, un 17,6% y un 12,3% sobre el total de ingresos y gastos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a causa de las limitaciones de la información disponible, dentro de los gastos extraordinarios se han considerado algunos como transporte o alumbrado público que son de naturaleza recurrente, pudiendo alcanzar en algunos casos cuantías elevadas que podrían cambiar el signo de la brecha entre ingresos y gastos recurrentes.

2. Los Ayuntamientos son entidades prestadoras de servicios y por ello las magnitudes del capítulo de personal y del gasto corriente son elevadas y representan, en análisis económico, el coste fijo de los mismos; si éste no se cubre con ingresos corrientes ordinarios sino extraordinarios, en el sentido de que puedan disminuir, se está en riesgo de déficit. Esto, unido al hecho de que no se han adoptado suficientes medidas para la prestación de los servicios exclusivamente de competencia municipal con criterios de calidad y eficiencia, es la espada de Damocles de la gestión municipal.

3. Los Ayuntamientos destinan fundamentalmente su esfuerzo a la producción de bienes y servicios de carácter social y, en concreto, a las inversiones en urbanismo por construcción de equipamientos dotacionales públicos cuya financiación sí que es la asignatura pendiente de la Hacienda municipal, ya que suele depender de subvenciones autonómicas o estatales difíciles de obtener. Esta es una de las causas que favorece la tentación de acudir al promotor y solicitarle su patrocinio, especialmente en épocas de incremento del precio de la vivienda en las que la retención de suelo en carga ha permitido al promotor el incremento de su expectativa de beneficio inicial en espera de que dichas infraestructuras se hayan realizado con cargo a la comunidad, para así vender las viviendas con el precio actualizado al nivel de equipamientos ya materializados.

Bibliografía

- *Estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea.*
- *Estrategia temática de medio ambiente urbano de la Unión Europea.*
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (2000), *Desarrollo sostenible. Transición hacia la ecoevolución global*, Editorial Pirámide, Madrid.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (2006), "Ocupación del suelo y sostenibilidad en España", *Ambienta*, N° 58, 2006.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (2006), *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Mundi Prensa, 2006.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (2006), *Sostenibilidad en España*, Mundi prensa, 2006.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (2005), *Sostenibilidad en España*, Mundi prensa, 2005.

