

Martín Martín, V.O., Jerez Darias, L.M., Pérez Pérez, M. y García Cruz, I. (2010): Georreferenciando la corrupción urbanística en España. En: Ojeda, J., Pita, M.F. y Vallejo, I. (Eds.), *Tecnologías de la Información Geográfica: La Información Geográfica al servicio de los ciudadanos*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla. Pp. 917-929. ISBN: 978-84-472-1294-1

GEORREFERENCIANDO LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA

Víctor O. Martín Martín¹, Luis M. Jerez Darias², Mario Pérez Pérez³ e Israel García Cruz⁴

(1) Profesor Titular del Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna; Campus de Guajara, s/n, 38071-La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, e-mail: vbmartin@ull.es.

(2) Investigador Contratado del Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna; Campus de Guajara, s/n, 38071-La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, e-mail: luismjd@hotmail.com.

(3) Profesor Asociado del Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna; Campus de Guajara, s/n, 38071-La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, e-mail: mperezpe@ull.es.

(4) Becario de Investigación del Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna; Campus de Guajara, s/n, 38071-La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, e-mail: jisraelgc@gmail.com.

RESUMEN

Se plantea que, en el vertiginoso incremento de la actividad urbanística acaecida en España a lo largo de la última década, el papel de la propiedad del suelo sigue teniendo un protagonismo clave en la vida económica de nuestro país. Lo inmobiliario o, en un sentido más amplio, lo urbano -pues hay que añadir las infraestructuras- se materializa sobre el soporte suelo. Pero este soporte, esta base se encuentra dividida, fragmentada por la propiedad privada, la cual, a través de una serie de hechos administrativos (planeamiento) persigue su reclasificación (de rústico a urbano), permitiendo a sus titulares la obtención de rentas millonarias. Y es en este marco en el que se fragua la llamada "corrupción urbanística", que muestra, con claridad meridiana, la subordinación de la política a los intereses de ciertos grupos económicos (propietarios de suelo, constructores y promotores inmobiliarios).

Planteado el problema, se emprendió un amplio estudio que, partiendo del análisis de las fuentes periodísticas y estadísticas oficiales (censos de población y viviendas para los años 1991, 2001 y estimaciones para 2008) y de su tratamiento en bases de datos y Sistemas de Información Geográfica (ArcGis 9.2), ha dado como resultado una variada cartografía a diferentes niveles (municipal, provincial y de comunidades autónomas) del llamado "urbanismo irregular" en España en el período 2000-2010.

Palabras Clave: georreferenciación, corrupción urbanística, reclasificación del suelo, propiedad del suelo, España.

ABSTRACT

The last decade witnessed an increase in the urban development activity in Spain. Land ownership has played a crucial role within it. Real state processes take place (materialize) around the element of soil, but the soil turns out to be fragmented by private property. And the latter, through administrative mechanisms, pursues its relabeling from "rural" to "urban". As a result, big owners of land obtain millionaire incomes. In

this context, the so-called “urban development corruption” appears: the subordination of politics to the interests of a number of economic groups (land owners, builders and real estate promoters).

A thorough study has been undertaken, which analyzed journalistic sources and official statistics. They were later introduced into a database and a Geographic Information system (Arc gis 9.2). This has yielded a cartography of “irregular urbanism” at different scales (municipal, provincial and autonomous communities) in the period from 2000 to 2010.

Key words: georeferencing, urban development corruption, reclassification of the soil, property of the soil, Spain.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la corrupción urbanística, uno de los fenómenos sociales de mayor impacto territorial en la actualidad en nuestro país, constituye una tarea de obligado cumplimiento para aquellos que consideramos la Geografía como una “Ciencia Social”, y que, como tal, debe dar respuesta a los problemas planteados. Así, desde este posicionamiento, intentamos, por un lado, cumplir con lo que tendría que ser un mero “compromiso cívico”, y, por otro, proponer métodos de análisis geográfico que acerquen de nuevo al “paisaje” y al “paisanaje”.

Creemos que, en el vertiginoso incremento de la actividad urbanística acaecida en España a lo largo de la última década, el papel de la propiedad del suelo sigue teniendo un protagonismo clave en la vida económica de nuestro país. Lo inmobiliario o, en un sentido más amplio, lo urbano -pues hay que añadir las infraestructuras- se materializa sobre el soporte suelo. Pero este soporte, esta base se encuentra dividida, fragmentada por la propiedad privada, la cual, a través de una serie de hechos administrativos (planeamiento) persigue su reclasificación (de rústico a urbano), permitiendo a sus titulares la obtención de rentas millonarias. Y es en este marco en el que se fragua la llamada “corrupción urbanística”, que muestra, con claridad meridiana, la subordinación de la política a los intereses de ciertos grupos económicos (propietarios de suelo, constructores y promotores inmobiliarios).

Planteado el problema, se emprendió un amplio estudio que, partiendo del análisis de las fuentes periodísticas y estadísticas oficiales (censos de población y viviendas para los años 1991, 2001 y estimaciones para 2008) y de su tratamiento en bases de datos y Sistemas de Información Geográfica (ArcGis 9.2), ha dado como resultado una variada cartografía a diferentes niveles (municipal, provincial y de comunidades autónomas) del llamado “urbanismo irregular” en el período 2000-2010. Las conclusiones han venido a mostrar que no se trata de un hecho anómalo, ni aislado. En torno a un 5% de los municipios españoles están afectados por la corrupción urbanística y los nuevos casos que siguen apareciendo evidencian que el problema no está solucionado.

Por tanto, el presente trabajo, el cual se enmarca en el proyecto de investigación “*Urbanización del territorio y política local en la Democracia Española: a vueltas con la cuestión agraria*”¹, se plantea como una propuesta metodológica para emplear las TIGs como forma de mensurar, de medir los problemas sociales, y así permitir a la Geografía desprenderse del estigma de ciencia “auxiliar”.

ZONA DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

Si hay una labor que define la función del geógrafo es la creación de mapas. Como suele decirse, “*el geógrafo habla, se comunica a través del mapa*”. Por esta razón, una de nuestras obligaciones en este proyecto era representar cartográficamente el fenómeno de la corrupción urbanística en España. Y el trabajo ha dado sus frutos: una variada cartografía del país, a diferentes escalas (municipal, provincial y comunidades autónomas) en la que hemos representado más de cuatrocientos casos relacionados, tanto con la práctica

¹ Código SEJ2007-60612, financiado por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (BOE de la resolución: 9/10/2007).

irregular del urbanismo², como con el carácter desbordante y desmesurado³ del proceso de ocupación del suelo en España.

La tarea ha sido ardua y dilatada, tanto en el tiempo como en el volumen de la información tratada, pero los avances en la informática han facilitado realizar un trabajo que de otra manera hubiese sido casi imposible de concluir con los mismos resultados. La existencia de internet, de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y de diversos programas de tratamiento de datos (Access, Excel, etc.), nos han permitido buscar, tratar, sistematizar y representar una cantidad de información extensa y dispersa, con la que ofrecer ese “*criterio de cientificidad*” que supone el empirismo, esa “*objetividad*” obligada en la ciencia oficial y necesaria para obtener un “*certificado de validez*” con el que se pretende evitar caer en sospechosos argumentos ideológicos. Aceptando, por tanto, esos criterios “*innegociables*”, nos pusimos en la tarea de mostrar empíricamente los resultados de la llamada corrupción urbanística en España.

En primer lugar, debíamos elegir la escala de análisis con la que trabajar. El fenómeno de la corrupción no entiende de escalas geográficas. Esta puede suceder desde un pequeño ayuntamiento a un organismo internacional. Pero para nuestro trabajo, que en concreto trata sobre la corrupción urbanística, era obligado reducirla al ámbito municipal, pues es fundamentalmente en los ayuntamientos donde se llevan adelante la mayor parte de los planes urbanísticos. Además, era la escala mínima con la que podíamos trabajar cartográficamente tal fenómeno para el marco de todo el país, pues el INE dispone tanto del mapa digital como de estadísticas socio-demográficas de España a nivel municipal⁴.

Una vez seleccionada la escala de análisis, debíamos pasar a buscar la información sobre casos de corrupción. Pero ¿en qué fuentes se recogían los asuntos relacionados con delitos urbanísticos? España no dispone de ninguna estadística oficial que recoja información de este tipo. El único medio que ha dado a conocer este fenómeno es la prensa y fue a ésta a la que tuvimos que acceder. Seleccionando un marco temporal de 2000 a 2008, nos pusimos en la tarea de buscar en la prensa digital información sobre delitos o irregularidades urbanísticas en todo el Estado. En medio de una tediosa e incesante búsqueda⁵ de noticias encontramos el blog “UrbanismoPatasArriba”⁶, en el que se recogen a diario todo tipo de noticias relacionadas con el “urbanismo sospechoso” que aparecen en multitud de fuentes (prensa, blogs, comunicados, etc.). Una magnífica aportación a la que estamos muy agradecidos pues, además de facilitarnos las búsquedas, nos permitió elevar las casuísticas más allá de lo esperado.

La cantidad de noticias que se recogen en dicho blog es sorprendente. Si hasta entonces sólo teníamos suposiciones de la dimensión del fenómeno de la corrupción en España, fue a partir de ese momento cuando de las conjeturas pasamos a evidenciar que se trataba de un asunto muy presente en el funcionamiento de la política local española. Los casos de corrupción o de irregularidades urbanísticas denunciadas por todo tipo de agentes sociales (ciudadanos, colectivos de vecinos y ecologistas, empresarios, periodistas, grupos políticos, etc.), eran una constante desde 2006 cuando el caso Malaya en Marbella destapó “la caja de Pandora”. Fueron muy pocas las noticias encontradas anteriores a ese año, principalmente por el escaso desarrollo de la prensa digital. La magnitud de lo sucedido en Marbella fue el detonante para que comenzaran a emprenderse investigaciones que ponían en entredicho la actividad urbanística. A partir de entonces, aparece en la prensa una cantidad ingente de información relacionada con el urbanismo que no ha hecho más que multiplicarse con el tiempo.

² El resultado final de casos han sido 414 pero, indudablemente, el estudio ha sido mucho más amplio, reduciéndose a tal cifra después de un proceso selectivo.

³ Por desmesurado definimos aquellos casos que han supuesto o suponen unas planificaciones urbanísticas descaradamente desarrollistas, saltándose cualquier lógica planificadora, tanto desde el punto de vista económico, como social o ecológico y que, en muchos casos, han sido objeto de fuertes protestas incluso a nivel internacional. Los casos del Algarrobico en Almería, Marina de Cope en Murcia, Seseña en Toledo, Oropesa en Castellón o Las Navas del Marqués en Ávila, son algunos de los muchos ejemplos de la peculiar práctica urbanística española.

⁴ Los censos de población y viviendas de 1991 y 2001, así como los padrones municipales de habitantes de otros años fueron las estadísticas más utilizadas.

⁵ Buena parte de los casos de corrupción aparecen en la prensa local o provincial y el desconocimiento de la que diera cuenta de ello, más allá de los periódicos de tirada nacional o autonómica, se nos presentó como otro grave problema.

⁶ <http://urbanismopatasarriba.blogspot.com/>.



Figura 13. Viñetas de El Roto. Los medios de comunicación escrito se han hecho amplio eco del fenómeno de la especulación y corrupción urbanística.

Aquellas comunidades autónomas o provincias con escasas noticias interesantes para nuestro estudio fueron rastreadas a partir de la web de Ecologistas en Acción⁷, ya que en ella aparece información de desarrollos urbanísticos muy polémicos que no ha sido publicada en la prensa "oficial".

El proceso de selección de casos suponía una lectura de casi todas las noticias que aparecían en este blog y que nos remitían a todo tipo de diarios digitales. Siguiendo un análisis diacrónico recogimos más de 600 casos posibles y tras un posterior procesamiento se fueron descartando aquellos que no definían delito, práctica urbanística irregular o desarrollo desmesurado. El resultado final sobrepasó los cuatrocientos casos (414), un 5% del cómputo total de municipios del país⁸ en 2008, lo que viene a demostrar la importancia del fenómeno y la peculiaridad del modelo urbanístico español. Y éstos fueron los que pudimos recoger en la prensa y para el marco 2000-2008. Queda la pregunta, ¿cuántos casos más existen o han existido sin que se dieran a conocer? De momento, la única respuesta que podemos dar es que día a día se sigue acrecentando el número de casos. El fenómeno de la corrupción urbanística en España parece no tener fin.

El siguiente paso fue la elaboración de una base de datos (Access) con una serie de campos en las que íbamos desgranando toda la información relevante al caso más destacado en el municipio afectado. Dichos campos fueron los siguientes:

1. Nombre y código de la Comunidad autónoma.
2. Nombre y código de la Provincia.
3. Nombre y código del Municipio.
4. Superficie del Municipio (Km²).
5. Número de casos de corrupción urbanística detectados en el municipio.

Existen municipios en los que se ha dado más de un caso de corrupción.

6. Nombre del caso principal de corrupción urbanística.

En los medios judiciales y periodísticos se suele dar un nombre a los casos de corrupción (ej.: Las Teresitas, Malaya, etc.).

7. Breve descripción de los hechos.

Un campo que sirve de recordatorio de los hechos más relevantes del caso.

8. Fecha de la noticia.

En general esta fecha se refiere a la primera vez que aparece la misma en los medios de comunicación, ya que puede haber casos en el que la Justicia haya iniciado las averiguaciones meses o años antes, o bien que los medios de comunicación no le hayan dado importancia inicialmente.

9. Número habitantes del Municipio (censos de 1991, 2001 y padrón de 2008).

⁷ <http://www.ecologistasenaccion.org/>.

⁸ El número de municipios ha ido variando de un censo a otro. Así, en 1991, existían 8.075, en 2001 eran 8.108 y en 2008 ascienden a 8.112.

10. Número viviendas Municipio (censos de 1991, 2001 y estimaciones de 2008).

11. Localización Municipio (litoral, interior, capital, montaña, periferia capital).

Creemos que resultaba interesante este ítem ya que nos permitiría agrupar por su localización geográfica los municipios afectados, aunque sólo sea por la cantidad.

12. Tipo Municipio (industrial, turístico, agrario, urbano, mixto).

Se trataba de clasificar los municipios en razón a su actividad económica principal.

13. Partido político que gobernaba en el ayuntamiento cuando sucedieron los hechos.

A partir del momento en que comenzaron a salir a la luz pública los casos de corrupción, era usual que los grandes partidos y los partidos nacionalistas y regionalistas se echaran las culpas del problema unos a otros. Por tanto, resultaba de interés ver qué partido estaba en el gobierno municipal en el momento en que se denuncia el caso bien por parte de la Justicia o por los medios de comunicación.

14. Tipo de imputación (prevaricación, cohecho, malversación de fondos públicos, delitos contra la ordenación del territorio).

Cuando actúa la Justicia, normalmente los imputados son acusados de uno o varios delitos.

15. Tipo de irregularidad urbanística

Se ha recogido hasta quince casos posibles⁹:

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

II) Se ha generalizado la realización de usos prohibidos en suelo no urbanizable (edificaciones, parcelaciones, etc.), bien con la autorización de la Administración municipal o bien aprovechando la falta de diligencia municipal en el control de las ilegalidades urbanísticas;

III) Se clasifican como suelos urbanos terrenos que legalmente no pueden ser considerados como tales, ocultando una realidad jurídica bien distinta: la de suelos en que es preciso, para su ejecución, la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento y equidistribución, materializando las cesiones correspondientes y ejecutando la urbanización;

IV) Se utiliza de forma masiva la figura de la modificación puntual del planeamiento en lugar de proceder a una revisión integral del planeamiento general, que, en muchas ocasiones, es lo que corresponde, distorsionando la planificación urbana;

V) Se recurre a los expedientes de modificación del planeamiento con la finalidad de legalizar de forma sobrevenida actuaciones declaradas ilegales, provocando la inejecución de la sentencia;

VI) La omisión o la práctica incorrecta de ciertos trámites preceptivos en los procedimientos de tramitación y aprobación de planes urbanísticos sirve en bastantes casos para soslayar el cumplimiento de la ley y ocultar actuaciones irregulares;

VII) Los planes urbanísticos o sus modificaciones son aprobados sin cumplir los estándares urbanísticos previstos en las leyes urbanísticas, provocando irregulares reducciones de los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución que corresponden a los propietarios, lo que, a su vez, genera una infradotación de nuevos desarrollos y la densificación excesiva de los nuevos barrios;

VIII) Se aprueban actuaciones urbanísticas en suelo urbano consolidado y el suelo urbanizable sin el correspondiente proyecto de reparcelación y, por lo tanto, sin las correspondientes cesiones urbanísticas; IX) Se procede a la ejecución de la obra de urbanización sin alguno de los requisitos básicos que la legitiman;

X) Se otorgan licencias urbanísticas con anterioridad a que el proyecto de reparcelación se encuentre aprobado definitivamente;

XI) Se evita la declaración judicial de una licencia como nula a través de la modificación del planeamiento;

⁹ Para ello nos hemos guiado por la tipología empleada en el documento *Fundación Alternativas (2007): Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid. Fundación Alternativas.

XII) Los ingresos derivados de la enajenación de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo deberían dedicarse a la conservación y ampliación del citado patrimonio; sin embargo, se emplean, en muchas ocasiones, para financiar gastos ordinarios municipales;

XIII) No se dedican los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo a los fines legales previstos;

XIV) El recurso constante y excesivo a convenios urbanísticos se está convirtiendo en un mecanismo que, lejos de servir para flexibilizar la rigidez del planeamiento, es la base para actuaciones que posteriormente ni siquiera se recogen en el mismo;

XV) Es relativamente frecuente que los planes urbanísticos desconozcan la legislación y planificación ambiental. Las limitaciones y prohibiciones que esta normativa impone al planificador urbanístico son saltadas y vulneradas generando importantes daños ambientales.

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

16. Descripción de la actuación municipal (no hicieron nada, paralización de obra, ocultación de información, etc.).

Se buscó información sobre las diligencias llevadas a cabo por parte de los propios gobiernos municipales cuando se destacaba un caso de corrupción.

17. Descripción de la actuación autonómica.

Igual que en el caso anterior, pero ahora se trataba de ver si la comunidad autónoma llevaba a cabo algún tipo de actuación.

18. Descripción de la actuación de las asociaciones y vecinos (manifestaciones, denuncias, etc.).

La respuesta de la sociedad civil, a través de denuncias o manifestaciones contra la corrupción puede ser una muestra de la madurez democrática de una sociedad. Sin embargo, somos conscientes que por las fuentes consultadas es una información muy difícil de conseguir en la totalidad de los casos de corrupción. Es más, en algunos casos de corrupción, las redes clientelares, connaturales a la política local española, podían llegar a hacer que el caso no trascendiese, e incluso, que tuvieran lugar manifestaciones de apoyo a los imputados.

19. Actuación de la administración de justicia.

En razón de la información consultada, se trata de ver si se iniciaron procedimientos penales, hubo intervención de la fiscalía, etc.

20. Hubo resolución administrativa o penal y cuál y si ha sido ejecutada.

Hemos de decir que muy pocos casos han sido resueltos.

21. Fuente (periódico papel, dirección electrónica de periódico digital, organización ecologista, informe, publicación digital o en papel, información oral, etc.).

Una vez concluida la base de datos la incorporamos en un SIG (utilizando el programa ArcMap 9.2) para desarrollar los mapas temáticos que nos han permitido representar espacialmente el fenómeno de la corrupción urbanística en España.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para presentar y someter a discusión los resultados de este pequeño "Atlas de la Corrupción Urbanística en España", a continuación comentaremos algunos ejemplos de mapas temáticos realizados a partir de las bases de datos más arriba comentada.

Mapas de Comunidades Autónomas

Aunque la agrupación de los datos municipales en el nivel de comunidad autónoma esconde grandes disparidades (en población, superficie, características municipales, actividad económica predominante, etc.), este tipo de mapas pueden resultar esclarecedores en varios sentidos:

1. Permiten ver la relación entre la corrupción urbanística y las características históricas singulares de las regiones españolas. Por ejemplo, se puede concluir que las regiones más modernas e industriales del país, que en este caso coinciden con las nacionalidades históricas del País Vasco y Cataluña, Navarra o Asturias son las que menor número de casos presentan, junto a otras que también tienen un número escaso pero debido a que son comunidades poco potentes (Aragón, La Rioja) desde el punto de vista de la actividad económica predominante en el país (turismo, construcción y servicios urbanos).
2. Sin embargo, las comunidades del litoral, incluidos los dos archipiélagos, se configuran como las áreas donde los casos de corrupción son, además de tratarse de los de mayor envergadura, más numerosos. A ellos se une la comunidad de Madrid y en dirección Noroeste, Castilla y León y Galicia. Es decir se trata de las regiones donde el peso del turismo litoral, un área metropolitana y la segunda residencia son los actores económicos principales.
3. Se podría hacer mención aquí también a las características estructurales e históricas de la distribución de la propiedad de la tierra (la dicotomía latifundio/minifundio): es sobre la gran propiedad de la tierra en el litoral mediterráneo y de los dos archipiélagos, en toda Andalucía y en la periferia de la urbe madrileña, junto a las minifundistas regiones de Castilla y León y Galicia, donde se localiza el grueso de la corrupción urbanística española.

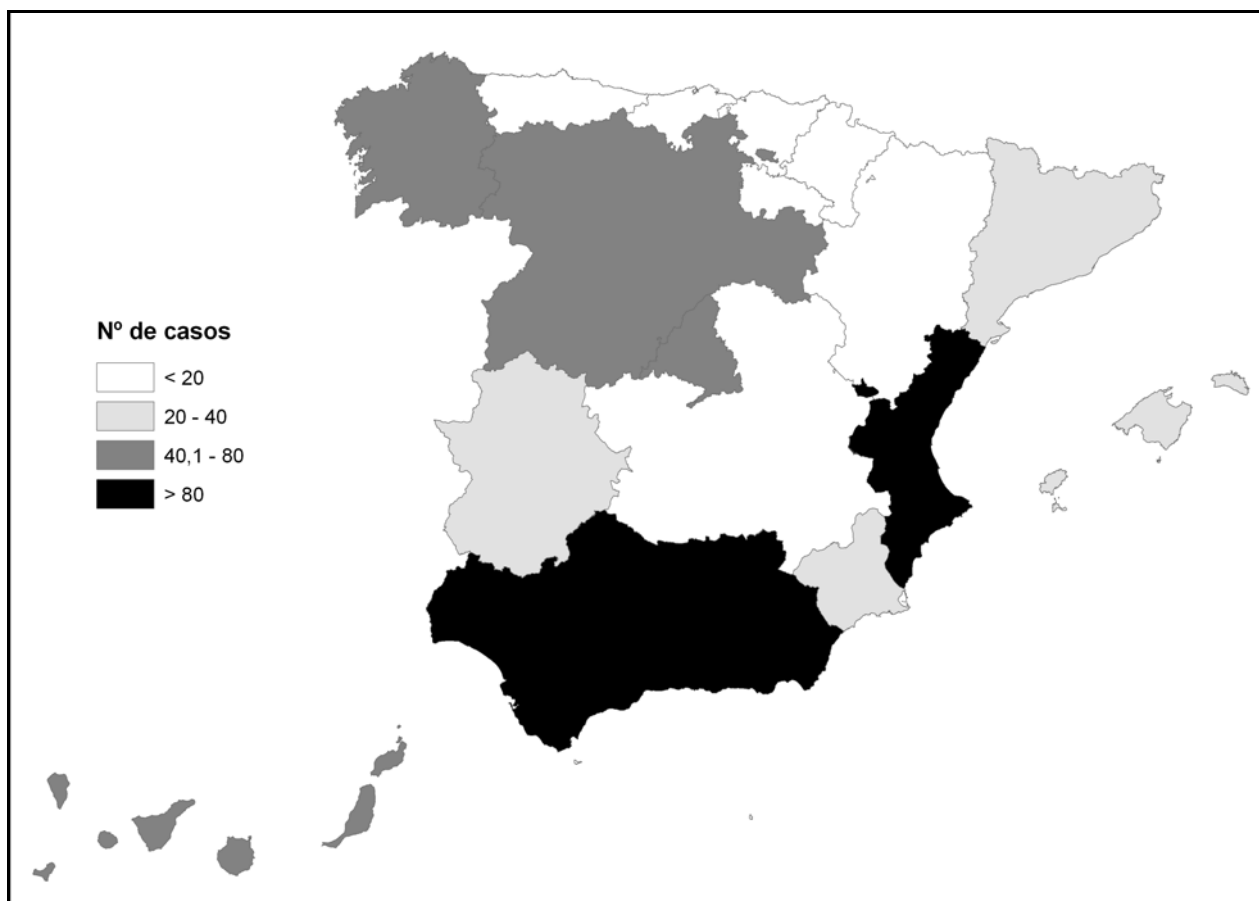


Figura 2. Mapa del número de casos de corrupción urbanística por Comunidades Autónomas. Fuente: Análisis de Información periodística. Elaboración propia.

Mapas de provincias

Cuando la agrupación de casos de corrupción se realiza utilizando la unidad provincial, las conclusiones anteriores pueden en algunos casos enriquecerse y en otros aparecen nuevos elementos.

1. En cuanto al enriquecimiento de la información, este tipo de mapa muestra como son determinadas provincias las que acumulan el mayor número de casos (Alicante, Castellón, Cádiz, Málaga, A Coruña o Las Palmas de Gran Canaria), encontrándose dentro del mismo grupo que comunidades uniprovinciales (Madrid, Murcia o Baleares).
2. En lo referido a la aparición de elementos nuevos, cabe señalar el litoral Cantábrico se incorpora como elemento de gran importancia en la casuística de la corrupción, o como las provincias limítrofes con Madrid son las que mayores índices presentan dentro de sus respectivas comunidades autónomas (Castilla-La Mancha y Castilla León).
3. Aparecen las provincias de Cáceres y Badajoz en el segundo grupo más numeroso de casos de corrupción. Otra de las comunidades donde la presencia de la gran propiedad constituye un rasgo histórico.
4. Cuando se utiliza la escala provincial, la desagregación de los datos de las estadísticas oficiales nos permite llevar a cabo comparaciones. Por ejemplo, en la Figura 3 se compara el número de casos de corrupción urbanística con el número de viviendas construidas en España desde 1991. De la observación del mismo se deduce que existe una clara correlación entre las provincias donde más viviendas se han construido y las que mayor número de casos de corrupción presentan.

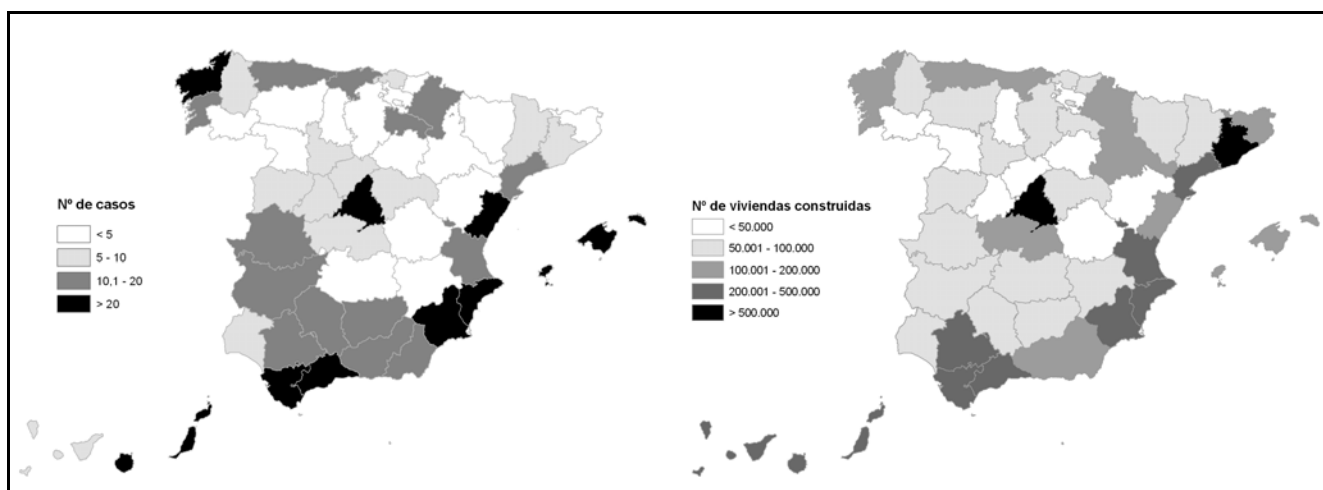


Figura 3. Mapa comparativo por provincias entre el número de casos de corrupción urbanística y el número de viviendas construidas en la última expansión inmobiliaria en España (1991-2008). Fuente: Análisis de información periodística y Censo de Población y Vivienda de 2001 y estimaciones para 2008 del Ministerio de la Vivienda. Elaboración propia.

Mapas de municipios

La unidad mínima de análisis en estos mapas temáticos de polígonos es el municipio. Al utilizar como mapa base los municipios de toda España, no cabe duda de que la cartografía resultante nos acerca a la realidad geográfica más inmediata, pero también puede informarnos de la realidad económica y social tras la que ubicar mejor la comprensión de los casos de corrupción urbanística.

Por ejemplo, el mapa de los casos de corrupción urbanística en España nos permite ver claramente que:

- Son los municipios turísticos y de segunda residencia litorales donde se han dado una parte importante de los casos.
- Ante la colmatación del litoral, una serie de municipios del “traspais” turístico (municipios no litorales pero que limitan con ellos) se han visto envueltos en casos de corrupción, cuando llevan a cabo las modificaciones de su planeamiento municipal para adaptarlo a las exigencias de las nuevas formas de producción urbano-residencial.
- En gran parte de los municipios que son capitales de las comunidades autónomas han tenido lugar casos de corrupción, al amparo de su crecimiento residencial, destacando la gran área metropolitana de Madrid.

- También en los municipios que son capital provincial el fenómeno de la expansión residencial ha ido parejo a la aparición de casos de corrupción urbanística.
- Finalmente, los municipios periféricos de las capitales autonómicas y provinciales, de igual manera que ocurría en el “traspáis” turístico litoral, se han convertido en fuente de corrupción urbanística cuando han intentado beneficiarse de las rentas diferenciales generadas por la cercanía a dichas capitales.

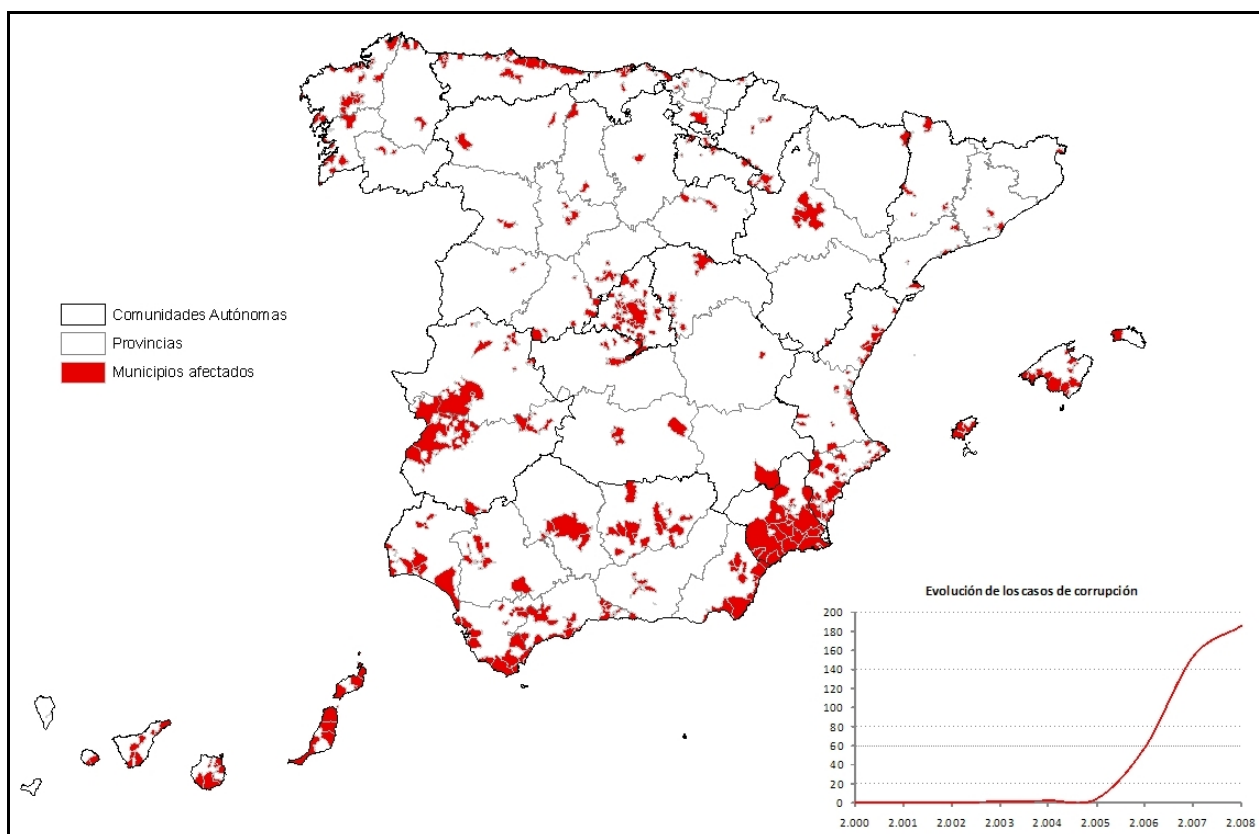


Figura 4. Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en España entre 2000 y 2008. Fuente: Análisis de información periodística. Elaboración propia.

Por último, las comparativas entre comunidades autónomas es otra de las aportaciones que nos permite la base de datos georreferenciada que hemos configurado para todo el país. Presentamos una serie de mapas temáticos con información de la corrupción municipal en los que comparamos, a modo de ejemplo, las Comunidades Autónomas de Madrid y Galicia. Los campos de la base de datos escogidos para ello han sido los siguientes:

- a) Tipo Municipio (industrial, turístico, agrario, urbano, mixto).
- b) Partido político que gobernaba en el ayuntamiento cuando sucedieron los hechos.
- c) Tipo de imputación (prevaricación, cohecho, malversación de fondos públicos, delitos contra la ordenación del territorio).
- d) Tipo de irregularidad urbanística.

A continuación comentamos el ejemplo de cada uno de estos mapas.

- a) Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas, de Galicia y Madrid, según el sector económico predominante (Fig. 5).

No cabe duda de que un importante número de municipios donde han aparecido casos de corrupción forman parte de grandes y medianas ciudades y sus municipios limítrofes. Un ejemplo de ello es el área metropolitana de Madrid. Un segundo grupo de municipios están vinculados al desarrollo urbano turístico y turístico-residencial. Éstos ya se caracterizaban por la importancia de ese sector económico o bien se fueron incorporando a esa dinámica desde las actividades agropecuarias y pesqueras (casos de litoral gallego) y, en menor medida, desde las industriales.

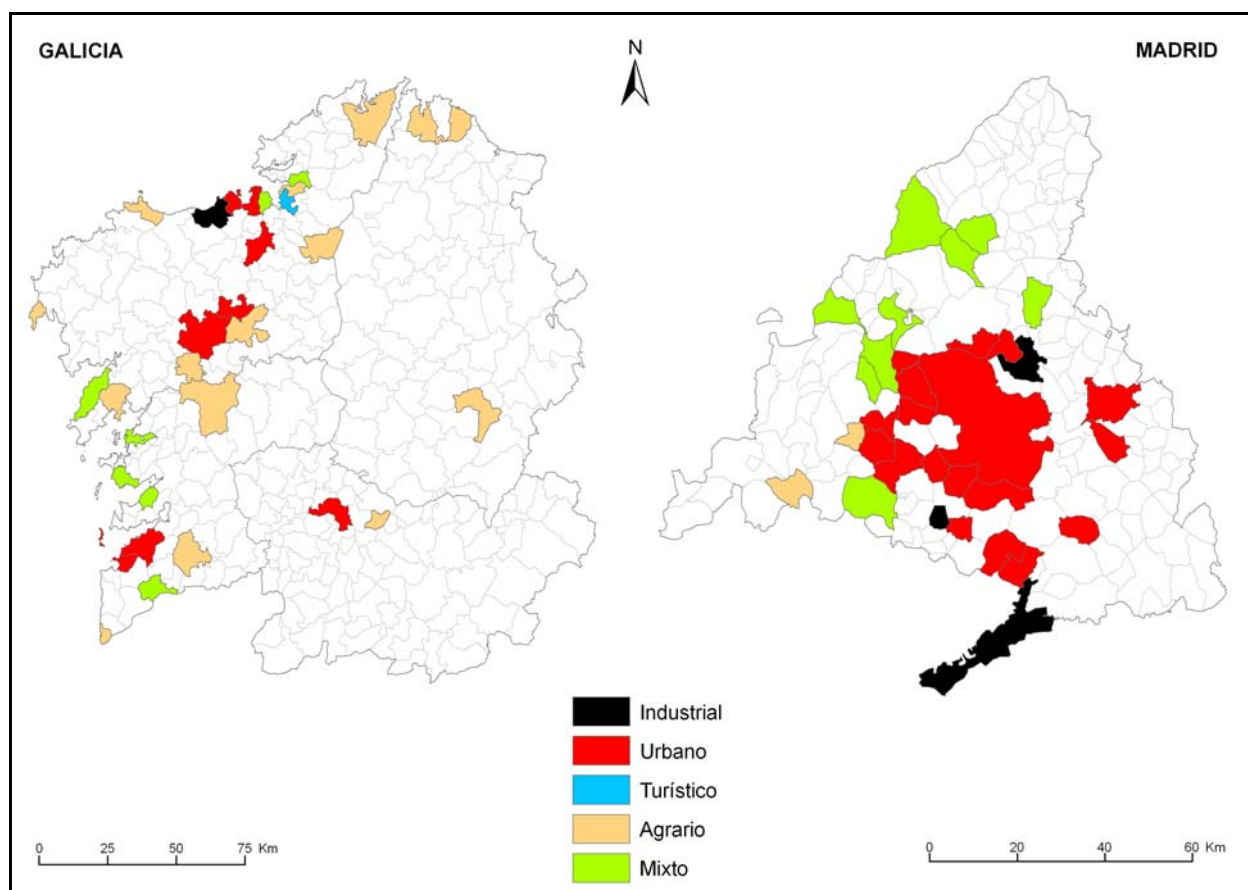


Figura 5. Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según el sector económico predominante. Fuente: Análisis de información periodística. Elaboración propia.

b) Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según el partido político gobernante (Fig. 6).

Uno de los argumentos más socorridos por los medios de información y los propios partidos políticos para explicar la corrupción urbanística ha sido acusarse unos a otros del que “y tú más”: el PSOE es más corrupto que el PP y viceversa. Pero nuestra investigación demuestra que, cuando se tiene en cuenta todo el territorio español, todos los partidos, tanto los grandes partidos, como los pequeños, como los partidos nacionalistas, regionalistas o locales aparecen comprometidos en casos de corrupción urbanística. Las diferencias aparecen cuando el estudio se centra en las Comunidades Autónomas donde el dominio de un partido a lo largo de un período dilatado de tiempo (tanto a nivel de gobierno regional, como de diputación, cabildo o gran parte de consistorios), hacen que predominen los casos de uno u otro partido. Los ejemplos de Madrid y Galicia (aunque menos) serían representativos de ayuntamientos gobernados por el PP; pero si analizamos Andalucía, el predominio sería del PSOE, o el de Canarias donde Coalición Canaria y otros partidos locales coparía el primer puesto. Esto nos induce a pensar que, por un lado, la naturaleza de los partidos políticos en España es singular en el contexto europeo occidental, y, por otro, que las “banderías” y “pro-hombres” locales

juegan un papel destacado en la relación entre la política local y los casos de corrupción, en general, y los de corrupción urbanística, en particular.

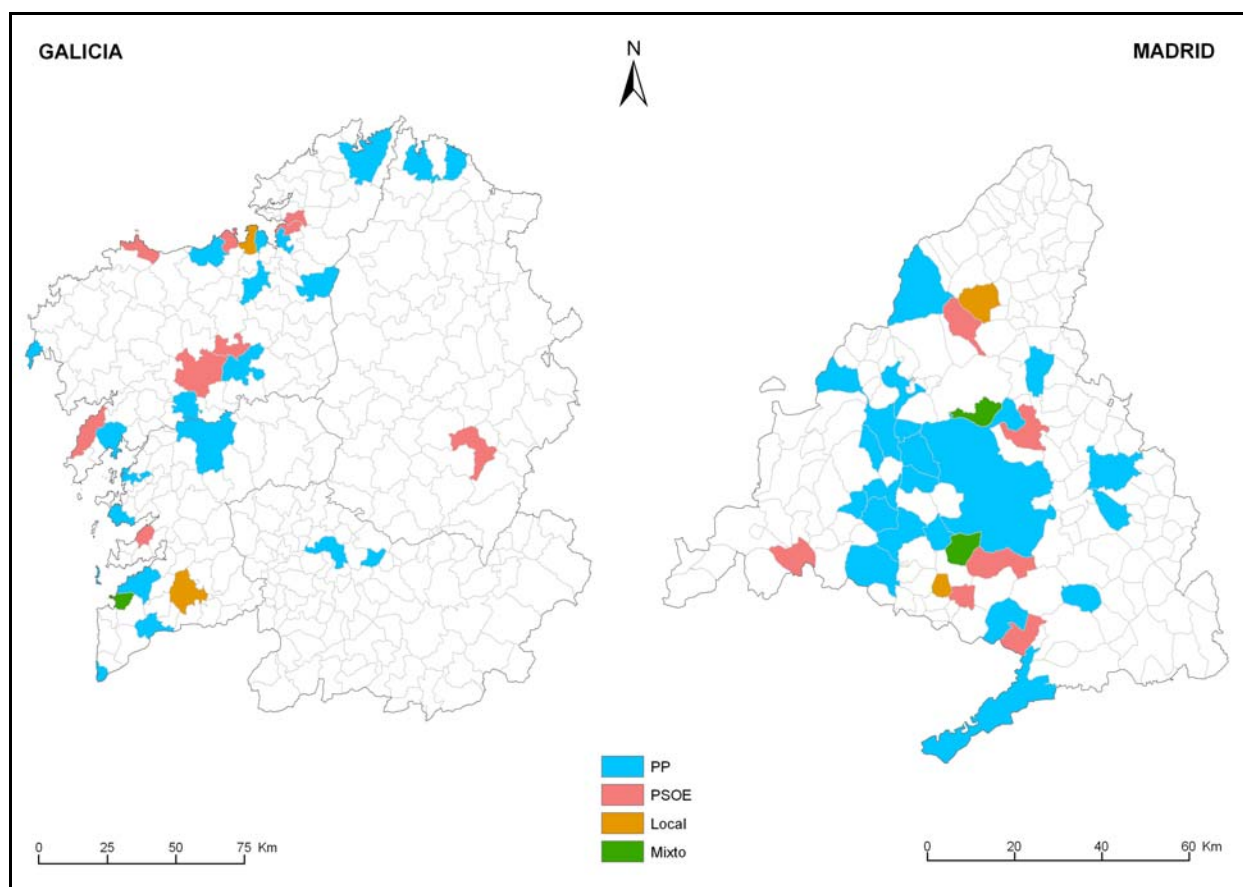


Figura 6. Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según el partido político gobernante. Fuente: Análisis de información periódica. Elaboración propia.

c) Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según el delito penal imputado (Fig. 7).

Los delitos imputados más recurrentes en la información recogida sobre los casos de corrupción urbanística son los de prevaricación (delito que cometen los funcionarios públicos al faltar, a sabiendas o por ignorancia inexcusable, a las obligaciones y deberes de su cargo); cohecho (delito que comete el juez o funcionario que dictamina de cierta manera a cambio de sobornos); y malversación de fondos públicos (sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo).

Hemos incluido un cuarto delito denominado contra la ordenación del territorio, y que definimos brevemente. El código penal establece en su artículo 219.1 que: “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 o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección”. Por otra parte en el precepto 2 de la tipificación nos encontramos con que “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 el suelo no urbanizable”. Por último, el artículo 320 del código penal hace responsable a las autoridades y

funcionarios. 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 establecida en el 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. En esta definición jurídico-penal de los delitos contra la ordenación del territorio, hemos incluido diversos casos entre los corrupción urbanística municipal cuando hemos entendido (por fenómenos como la denuncia de colectivos sociales, prensa periódica o estudios propios de este proyecto de investigación) que atentan gravemente con dicha racionalidad de la ordenación del territorio (desarrollo socioeconómico equilibrado y medioambientalmente sostenible).

El resultado del mapa es que el delito de prevaricación parece ser el más numeroso, aunque en muchas ocasiones también se imputan varios delitos a la vez (prevaricación, cohecho, malversación de fondos públicos, falsedad documental). Los delitos imputados parecen mostrar el alto grado de discrecionalidad que ostentan los gobiernos de los municipios españoles en lo que se refiere a los temas urbanísticos.

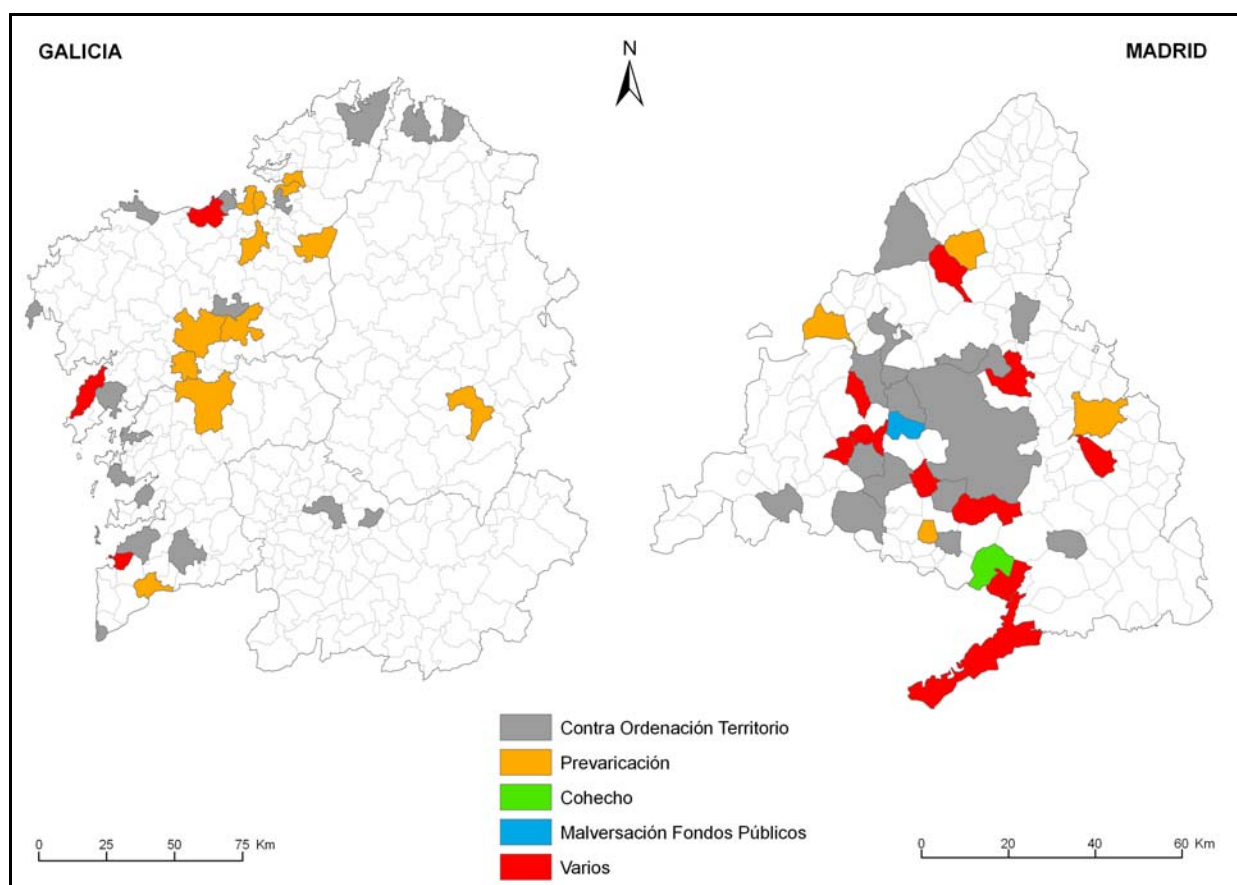


Figura 7. Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según el delito penal imputado. Fuente: Análisis de información periodística. Elaboración propia.

d) Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según la irregularidad urbanística cometida (Fig. 8).

Por último, este mapa comparativo nos ofrece sobre qué parte del proceso urbanístico ha sido cometido el delito imputado. Generalmente es sobre el suelo (clasificación, transmisión irregular, patrimonio municipal de suelo) y sobre la planificación urbanística, los dos elementos que permiten la obtención de enormes plusvalías pecuniarias, donde se comete el delito penal en el que participa el ayuntamiento (técnicos, funcionarios y equipo de gobierno) y los agentes privados (promotores inmobiliarios, propietarios del suelo y constructoras).

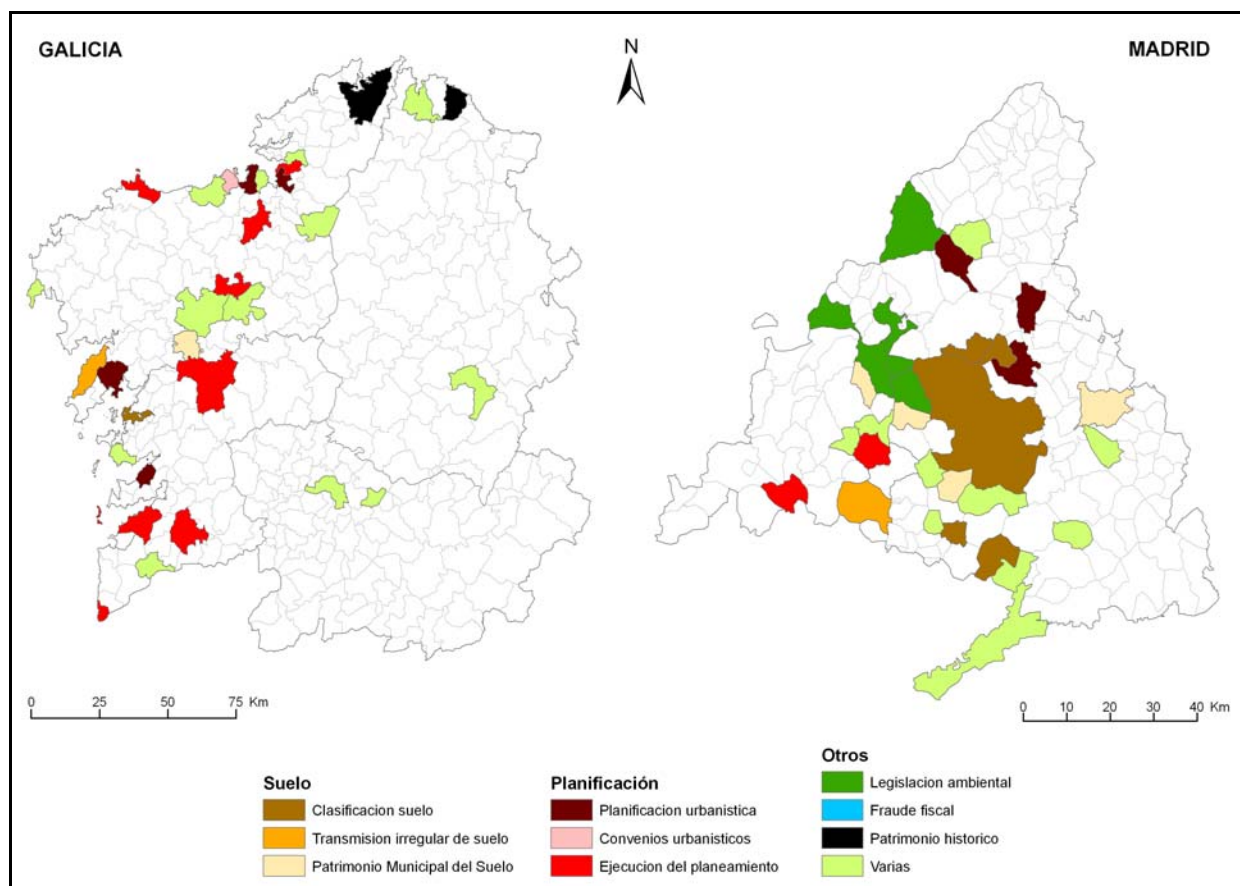


Figura 8. Mapa de los municipios afectados por casos de corrupción urbanística en las Comunidades Autónomas de Galicia y Madrid, según la irregularidad urbanística cometida. Fuente: Análisis de información periodística. Elaboración propia.

Esperamos que los ejemplos de mapas temáticos presentados a diferentes escalas permitan hacerse una idea de la riqueza de información que puede ser georreferenciable para aproximarnos a la explicación del fenómeno de la corrupción urbanística en España.

CONCLUSIONES

Hemos pretendido objetivar que la utilización de las Tecnologías de la Información Geográfica es un útil instrumento para la comprensión y explicación de problemas sociales como el de la corrupción urbanística en España, pues nos permite el análisis territorial de variables cuantitativas y cualitativas: ubicación geográfica (a diferentes escalas, desde la comunidad autónoma a la municipal, pasando por la provincial), cuantificación y gradación (número de casos), relación con otras variables económicas y sociales más o menos cuantificables (construcción de viviendas, tipología socioeconómica de los municipios, partidos políticos implicados, delitos imputados y afectaciones a la ordenación del territorio), así como ciertos indicios para una comprensión más certera del fenómeno de la corrupción urbanística (propiedad del suelo, agentes implicados, política local, etc.).

Todas estas posibilidades de las TIGs les convierten en un instrumento adecuado no sólo para el análisis del problema planteado, sino también para las propuestas de su solución que reviertan tanto en el ámbito de la ordenación del territorio (introducción de mejoras para la práctica de la misma), como en el de la sociedad y la economía (racionalidad económica, menor impacto ambiental, desarrollo de una Administración Pública competente o madurez de la sociedad civil).